К 76 5/230

К. Тахтаревъ.

Отъ представительства къ народовластію

Къ изученію новѣйшихъ стремленій политическаго развитія современнаго общества.

Изданіе „Библіотеки Обществознанія".

С.-Петербургъ. 1907.

5/230

Госуд. Книжный Фонд

К. Тахтаревъ.

Отъ представительства къ народовластію

Къ изученію новѣйшихъ стремленій политическаго развитія современнаго общества.

Изданіе „Библіотеки Обществознанія“.

С.-Петербургъ.
1907.

БИБЛІОТЕКА
Государ. Историч. Музея
№ 7383

Типографія Б. М. Вольфа. Невскій, 126.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

стр.

Введеніе 1

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ.

Представительное правленіе 7

Глава I. Эволюція понятій о представительствѣ 12
„ II. Современныя понятія о представительствѣ 22
„ III. Двухпалатная система представительства 37
„ IV. Внутренній механизмъ представительной системы. Электоратъ и партіи 50
„ V. Организація правительства (министерства) 62

ЧАСТЬ ВТОРАЯ.

Отъ представительства къ народовластію . . 77

Глава VI. Эволюція представительной системы въ Англіи и другихъ государствахъ 79
„ VII. Развитіе народовластія въ Швейцаріи Первоисточники швейцарскаго народовластія 98
„ VIII. Развитіе народовластія въ отдѣльныхъ кантонахъ Швейцаріи и въ союзѣ 113
„ IX. Демократизація швейцарской союзной конституціи въ 1874 и 1891 г.г. 130
„ X. Развитіе народовластія въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки 144

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ.

Демократическая система 161

Глава XI. Народное голосованіе законовъ и правительственныхъ мѣропріятій 163
„ XII. Народная инціатива. Непосредственный выборъ властей народомъ 175
„ XIII. Критика и значеніе народныхъ правъ съ точки зрѣнія различныхъ классовыхъ интересовъ 188
„ XIV. Самодержавіе народа 217

Примѣчаніе. Всѣ подчеркиванія отдѣльныхъ мѣстъ, сдѣланныя посредствомъ разстановки буквъ и курсива, въ цитатахъ, приводимыхъ въ текстѣ, принадлежатъ автору.

ВВЕДЕНІЕ.

Въ области государственнаго права до сихъ поръ еще господствуетъ школа юристовъ, которые утверждаютъ, что „задача государственно-правового ученія настоящаго времени должна состоять въ томъ, чтобы, при всемъ уваженіи къ исторической истинѣ, указывающей на сохраненіе въ современной государственной жизни остатковъ прошедшихъ временъ и болѣе или менѣе сильныхъ зачатковъ будущаго развитія, разсматривать текущій строй настоящаго времени, какъ неподвижный“ [1]).

„Разсматривать текущій строй..., какъ неподвижный“, это едва ли можетъ свидѣтельствовать о большомъ уваженіи къ исторической истинѣ. Но дѣло въ томъ, что разсмотрѣніе текущаго строя, какъ неподвижнаго, въ глазахъ большинства юристовъ безспорно должно имѣть большое удобство, въ особенности во времена политическаго застоя. Кромѣ того этотъ методъ—разсматривать господствующій порядокъ, какъ неподвижный,—имѣетъ еще и другія практическія преимущества. Онъ въ высшей степени упрощаетъ задачу юриста, довольствующагося изученіемъ лишь однѣхъ господствующихъ юридическихъ нормъ. Поэтому нисколько неудивительно, что этотъ способъ господствуетъ въ правовѣ-

[1]) Н. И. Паліенко. Суверенитетъ. Историческое развитіе идеи суверенитета и ея правовое значеніе. Ярославль, 1903 г. Стр. 350.

дѣніи, которое представляетъ собою до сихъ поръ область знанія консервативную не только по своему методу, но и по своему содержанію.

Но противъ этого юридическаго метода можетъ и должно быть сдѣлано очень вѣское возраженіе со стороны обществознанія, съ эволюціонной соціологической точки зрѣнія, которая требуетъ, чтобы мы разсматривали всѣ политическія формы въ ихъ развитіи. Это возраженіе состоитъ въ томъ, что способъ „разсмотрѣнія текущаго строя настоящаго времени, какъ неподвижнаго“ не наученъ, потому что никакого неподвижнаго строя ни въ настоящее время, ни въ прошломъ, въ дѣйствительности, никогда не существовало и существовать не можетъ; потому что само современное государство есть лишь одна изъ преходящихъ общественныхъ формъ; потому что каждая политическая система соотвѣтствуетъ вполнѣ опредѣленному состоянію общества. Любая политическая форма, любой политическій строй всегда строго соотвѣтствуетъ тому соотношенію общественныхъ слоевъ, которое сложилось на почвѣ вполнѣ опредѣленныхъ временныхъ условій разслоенія даннаго общества на классы.

Обусловленное извѣстными формами хозяйственной жизни народовъ и общественнаго раздѣленія труда, разслоеніе общества неизбѣжно измѣняется вмѣстѣ съ измѣненіемъ формъ экономической жизни. На поле исторической дѣятельности выступаютъ новые классы и измѣняется соотношеніе прежнихъ классовъ.

На мѣстѣ стараго разлагающагося общественнаго строя слагается новый, которому должна соотвѣтствовать и новая политическая форма.

Какая политическая система должна считаться господствующею въ современномъ капиталистическомъ мірѣ? Система представительнаго правленія. Чѣмъ было обусловлено ея возникновеніе? Развитіемъ сословій и выступленіемъ ихъ на поле политической борьбы. Съ одной стороны, оно было обусловлено развитіемъ крупнаго землевладѣнія и земле-

владѣльческаго сословія; съ другой стороны, — развитіемъ обмѣна, ремеслъ, рынковъ, торговли, возникновеніемъ денежнаго хозяйства, ростомъ городовъ, появленіемъ могущественнаго городского сословія, буржуазіи. Феодальное сословіе землевладѣльцевъ выступило первымъ противъ королевской власти, борясь съ помощью городского сословія за сословныя вольности и привиллегіи. Но буржуазія, выступивъ впервые на арену политической борьбы сообща съ землевладѣльческимъ сословіемъ, потомъ обратилась противъ своего союзника. Сосредоточивъ въ своихъ рукахъ всѣ главнѣйшія денежныя средства, она захватила политическую власть съ помощью парламента, наполненнаго представителями буржуазіи.

Что представляетъ собою въ настоящее время представительная система? Господство главнымъ образомъ крупной буржуазіи, капиталистовъ и землевладѣльцевъ. Чѣмъ обусловлено это господство? Наличностью въ рукахъ этихъ классовъ такихъ матеріальныхъ и личныхъ силъ, которыя обезпечиваютъ за ними господствующее положеніе, даже и послѣ введенія всеобщаго избирательнаго права. Порожденный тѣмъ же капиталистическимъ развитіемъ, классъ наемныхъ рабочихъ, городскихъ и сельскихъ, до сихъ поръ еще не обладаетъ тѣми матеріальными и личными (образованіе) силами, которыя обезпечили бы ему господствующее положеніе въ настоящій моментъ. Таково же во многихъ отношеніяхъ и положеніе промежуточнаго класса, мелкой буржуазіи. Между тѣмъ огромныя матеріальныя и личныя силы крупныхъ собственниковъ земли и капитала, проникнутыхъ полнымъ сознаніемъ своихъ классовыхъ интересовъ и организованныхъ въ могущественнѣйшія политическія партіи, даютъ имъ возможность обезпечивать за собою побѣды на выборахъ.

Господствующіе классы дѣйствуютъ не только съ помощью своихъ собственныхъ силъ, посредствомъ всевозможныхъ вліяній и непосредственныхъ давленій на избирателей, но и съ помощью наемныхъ политиковъ, которые за-

щищаютъ интересы господствующихъ классовъ изъ-за личныхъ выгодъ. Всѣми этими способами классы крупныхъ собственниковъ обезпечиваютъ за своими представителями побѣды на выборахъ и заполняютъ парламенты своими людьми, защищающими ихъ интересы.

Но какъ ни задавленъ повсюду рабочій классъ, какъ ни неустойчиво положеніе мелкой буржуазіи и крестьянства (тамъ, гдѣ оно еще сохранилось въ видѣ такъ называемаго „трудового крестьянства"), нельзя не замѣтить развитія въ средѣ этихъ классовъ общественнаго самосознанія и растущаго стремленія къ политической жизни. Особенно быстро совершается за послѣднее время развитіе классоваго самосознанія пролетаріата, который повсюду организуется въ свою собственную партію соціалистической демократіи. Всюду замѣчается также и процессъ организаціи мелкобуржуазной демократіи. Мелкіе земельные собственники и фермеры уже перестаютъ быть послушными орудіями въ рукахъ господствующихъ партій крупныхъ собственниковъ; они начинаютъ организоваться въ самостоятельные политическіе союзы и становятся подъ знамя демократіи.

Выступленіе обездоленныхъ и угнетенныхъ классовъ на арену общественной и политической дѣятельности есть всеобщее явленіе современной общественности. Мощнаго роста демократіи теперь уже никто не рѣшится отвергать. Ея стремленія къ власти всѣмъ извѣстны. Но далеко еще не всѣмъ ясно, въ какой формѣ должно вполнѣ осуществиться народовластіе. Одни думаютъ, что оно не принесетъ съ собою никакихъ существенныхъ перемѣнъ въ политической системѣ. Произойдетъ вытѣсненіе изъ современныхъ парламентовъ представителей буржуазіи представителями пролетаріата. Прежняя представительная система останется неприкосновенною, но будетъ служить орудіемъ господства новыхъ общественныхъ слоевъ. Такъ думаютъ одни.

Другіе полагаютъ, что новому состоянію общества должна соотвѣтствовать и новая политическая система, которой дол-

женъ будетъ неизбѣжно уступить свое мѣсто господствующій образъ представительнаго правленія.

Кто же правъ?

Предлагаемая работа является попыткой отвѣтить на этотъ вопросъ. Она стремится выяснить:

Во-первыхъ, сущность представительнаго образа правленія.

Во-вторыхъ, выяснить новѣйшія стремленія политическаго развитія современнаго общества и прослѣдить эволюцію представительной системы подъ вліяніемъ только что указанныхъ условій.

И въ-третьихъ, опредѣлить новую политическую систему, соотвѣтствующую тому новому состоянію общества, которое характеризуется выступленіемъ на политическую сцену соціалистической демократіи.

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ.

Представительное правленіе.

Представительное правленіе нерѣдко смѣшивается съ другими политическими формами. Особенно часто происходитъ это въ понятіяхъ жителей политически отсталыхъ странъ, не достигшихъ еще дѣйствительнаго парламентскаго правленія. Такъ многіе русскіе либералы, еще недавно отожествляли, а нѣкоторые изъ нихъ до сихъ поръ отожествляютъ, парламентарное государство съ монархіей, ограниченной законодательной палатой. Съ другой стороны, многіе представители русскаго радикализма совершаютъ такую же ошибку, но въ обратную сторону: они смѣшиваютъ народовластіе или демократію съ парламентаризмомъ.

Не зная, въ чемъ состоитъ сущность парламентскаго или представительнаго правленія, очень многіе думаютъ, что тамъ, гдѣ существуетъ писанная конституція, палата народныхъ представителей—парламентъ, тамъ, конечно, существуетъ и представительное или парламентское правленіе. Глубокое заблужденіе!

Парламентъ существуетъ во всѣхъ конституціонныхъ монархіяхъ, а парламентское правленіе только въ наиболѣе политически развитыхъ изъ нихъ. Такъ, напримѣръ, въ Германіи существуетъ конституція и общеимперская законодательная палата народныхъ представителей—

рейхстагъ, который ограничиваетъ самодержавную власть императорскаго двора и бюрократіи въ области законодательства и государственной росписи (бюджета). Однако германскій парламентъ не имѣетъ правъ организовать управленіе страны по своему желанію, съ помощью отвѣтственнаго передъ парламентомъ министерства, составляемаго вождемъ парламентскаго большинства. Ограниченный въ сильной степени и во многихъ отношеніяхъ союзнымъ совѣтомъ, который назначается правительствами различныхъ нѣмецкихъ государей, рейхстагъ имѣетъ право законодательствовать, но не править. Парламентъ существуетъ, но парламентскаго правленія еще нѣтъ.

Для того, чтобы правленіе было представительнымъ, парламентскимъ, мало того, чтобы существовалъ парламентъ; необходимо, чтобы онъ господствовалъ надъ всѣми остальными учрежденіями страны. Необходимо, чтобы парламентъ обладалъ верховною властью; чтобы онъ былъ не только высшимъ законодательнымъ, но и высшимъ правительственнымъ учрежденіемъ; чтобы онъ имѣлъ право непосредственно или хотя бы косвенно организовать свое правительство отвѣтственныхъ передъ нимъ министровъ изъ парламентскаго большинства.

Существованіе парламента въ монархіи означаетъ лишь то, что королевское или императорское правительство даннаго монархическаго государства ограничено въ своей власти извѣстными законами; указываетъ на то, что данное монархическое государство имѣетъ узаконенный, конституціонный, правовой характеръ.

Господство же парламента означаетъ, что данное государство, въ сущности, перестало уже быть монархическимъ; оно указываетъ на то, что, въ дѣйствительности, государство стало уже представительной или парламентарной республикой, хотя бы оно, какъ въ Англіи, иногда долгое время сохраняло свою прежнюю монархическую внѣшность.

Представительная, парламентская „монархія“ на самомъ дѣлѣ лишь хорошо замаскированная республика. А конституціонная монархія, имѣющая законодательную палату, есть лишь умѣренная форма прежняго королевскаго или императорскаго самодержавія.

Смѣшивать конституціонную монархію съ парламентарнымъ или представительнымъ государствомъ грубѣйшая ошибка, такъ какъ эти двѣ политическія формы представляютъ собою двѣ совершенно различныя политическія системы. Но не менѣе грубая ошибка смѣшивать народовластіе съ представительнымъ государствомъ, хотя бы оно было совершенно незамаскированною парламентарною республикой. Представительное правленіе и правленіе демократическое представляютъ собою не менѣе различныя политическія системы, чѣмъ конституціонная монархія и парламентская республика. И смѣшеніе послѣдней съ демократіей, съ народовластіемъ, можетъ быть объяснено или полнымъ незнакомствомъ съ самою сущностью народовластія и демократической республики, или крайне непростительнымъ политическимъ недомысліемъ; или, наконецъ, сознательнымъ желаніемъ политически образованныхъ писателей изъ господствующихъ классовъ затемнить народное самосознаніе, помѣшать распространенію правильныхъ демократическихъ понятій и такимъ путемъ хоть нѣсколько замедлить развитіе истинной демократіи, дѣйствительнаго народовластія. Подобныя стремленія можно наблюдать и въ политической литературѣ болѣе развитыхъ странъ, въ особенности тѣхъ, въ которыхъ парламентъ только еще недавно достигъ верховной власти и безраздѣльнаго господства. Самодержавіе народа, провозглашаемое здѣсь въ моментъ великихъ революцій, осуществляемыхъ буржуазіей лишь съ помощью народа, потомъ отожествляется представителями буржуазіи, враждебной народовластію, съ самодержавіемъ парламента.

Только въ странахъ, гдѣ прежнее господство самодержавныхъ парламентовъ все болѣе и болѣе начинаетъ ограничиваться народомъ, гдѣ народъ обладаетъ верховной властью и имѣетъ возможность непосредственно рѣшать важнѣйшія политическія дѣла,—только въ этихъ демократическихъ странахъ политическіе писатели рѣзко различаютъ демократію отъ парламентаризма и противополагаютъ ихъ другъ другу, какъ двѣ различныя политическія системы. Подобное противоставленіе народовластія представительной системѣ господствуетъ въ государственномъ правѣ демократической республики Швейцаріи и начинаетъ все больше и больше проникать въ новѣйшія работы наиболѣе демокра-

тическихъ представителей американскаго государственнаго права.

Для того, чтобы вполнѣ ясно понять, какую политическую форму, въ сущности, представляетъ собою образъ правленія данной страны;—для того, чтобы вполнѣ точно опредѣлить, къ какой политической системѣ слѣдуетъ отнести данное государство, для этого часто бываетъ достаточно установить способъ измѣненія его основныхъ законовъ, способъ пересмотра и измѣненія его конституціи.

Способъ измѣненія конституцій даетъ возможность, болѣе того, вынуждаетъ насъ подраздѣлить современныя политическія формы на три большихъ разряда. Къ первому разряду должны быть отнесены монархическія государства, самодержавіе властителей которыхъ умѣрено особымъ основнымъ закономъ или конституціей. Таковы, напримѣръ, монархическія государства Германіи и Австріи, конституціи которыхъ дарованы, октроированы монархами и могутъ быть измѣнены лишь съ ихъ согласія. Таковы всѣ такъ называемыя конституціонныя или правовыя государства, которыя продолжаютъ быть монархіями не на словахъ только, какъ Англія, а на самомъ дѣлѣ, какъ Германія Вильгельма.

Второй разрядъ составляютъ представительныя государства, конституціи которыхъ фактически измѣняются самимъ парламентомъ. При этомъ или вовсе не требуется никакой другой санкціи или утвержденія измѣненной парламентомъ конституціи, какъ, напримѣръ, во Франціи; или требуется лишь офиціальная санкція короля, въ которой король давно уже не смѣетъ отказать, какъ въ Англіи.

Наконецъ, къ третьему разряду должны быть отнесены тѣ политическія общества, въ которыхъ право утвержденія и измѣненія конституціи принадлежитъ самому народу. Таковы союзная демократическая республика Швейцарія и отдѣльные штаты Сѣверной Америки. Послѣдній способъ измѣненія конституціи свидѣтельствуетъ уже о переходѣ къ демократической системѣ, къ народовластію.

Излишне останавливаться дольше на необыкновенно важномъ значеніи способовъ пересмотра и измѣненія конституціи для правильной классификаціи политическихъ формъ. Принадлежность права измѣненія конституціи тому или другому юридическому лицу прямо указываетъ на дѣй-

ствительнаго государя. Таковымъ въ конституціонной монархіи продолжаетъ оставаться наслѣдственный глава правящей аристократической семьи, въ представительномъ государствѣ — верховное представительное собраніе, въ демократической республикѣ—самъ народъ.

Говоря о трехъ разрядахъ политическихъ обществъ, мы не упомянули о самодержавныхъ монархіяхъ или деспотіяхъ. Но эти государства, вполнѣ естественно составляющія особую, четвертую группу или разрядъ еще нераскрѣпощенныхъ странъ, едва ли могутъ быть причислены къ политическимъ или гражданскимъ обществамъ, такъ какъ деспотіи чуждо не только понятіе о гражданинѣ, какъ объ обладателѣ верховныхъ политическихъ правъ, но даже и самое понятіе о свободномъ человѣкѣ, который пользовался бы какими бы то ни было политическими правами народнаго представительства.

Посмотримъ теперь, въ чемъ состоитъ господствующій въ настоящее время представительный образъ правленія и каковы его основныя политическія учрежденія.

ГЛАВА I.

Эволюція понятій о представительствѣ.

Избиратели, парламентъ и министерство—вотъ три основныя политическія учрежденія представительной системы. Учрежденіе избирателей (ихъ совокупность, корпусъ избирателей или электоратъ) можетъ быть названо основаніемъ, на которомъ держится верховное представительное учрежденіе, выдѣляющее изъ своей среды министерство.

Въ образцовомъ представительномъ государствѣ, политическая система котораго характеризуется господствомъ парламента, парламентъ можетъ быть названъ главнѣйшимъ политическимъ учрежденіемъ. Вотъ почему выясненіе представительной системы всего естественнѣе начать съ понятій о представительствѣ и представителяхъ, которые при неограниченномъ господствѣ парламента какъ бы заслоняютъ собою избирателей. Выясненіе понятій о представительствѣ вскрываетъ передъ нами самую сущность представительной системы, для полнаго пониманія которой необходимо прослѣдить исторію развитія понятій о представительствѣ.

Лучшимъ примѣромъ того, какъ понималось представительство съ самаго начала его возникновенія, можетъ служить обычное пониманіе представительства, господствовавшее въ сословномъ государствѣ. Въ сословныхъ монархіяхъ городскія общины и разныя мѣстныя сословныя группы населенія, посылавшія на общія представительныя собранія (парламенты, генеральные штаты, кортесы, рейхстаги, земскіе соборы и т. п.) своихъ представителей, смотрѣли на нихъ, какъ на своихъ повѣренныхъ. Они указывали

избраннымъ ими представителямъ, какъ эти послѣдніе должны поступать и что должны отстаивать, явившись на общее представительное совѣщаніе. Они давали имъ наказы точь-въ-точь, какъ это дѣлали нѣкоторые русскіе крестьяне, посылавшіе своихъ выбранныхъ въ полусословную Государственную Думу; или какъ больше 100 лѣтъ тому назадъ дѣлали французскіе избиратели, посылавшіе своихъ депутатовъ на то общее собраніе французскихъ сословій, которое открыло эпоху Великой французской революціи.

Въ нѣсколькихъ словахъ первоначальное пониманіе представительства можно опредѣлить такъ: представитель, избираемый данною группою людей, есть ихъ довѣренное лицо, которому они поручаютъ или наказываютъ вести извѣстныя дѣла, и отъ котораго они требуютъ отчета въ правильномъ выполненіи обязательнаго для него наказа. Такимъ образомъ представитель, въ его первоначальномъ пониманіи, оказывается настоящимъ повѣреннымъ, общественно должностнымъ лицомъ, исполняющимъ волю пославшихъ его. Исходя изъ такого пониманія сословнаго представительства, политическіе писатели, современники стараго сословно-монархическаго государства, стремились иногда обосновать на этой почвѣ неотъемлемость верховныхъ правъ и суверенитетъ или самодержавіе народа.

„Кто посмѣетъ сказать“, восклицаетъ Альтузій, знаменитый демократическій писатель начала XVII столѣтія, „кто посмѣетъ сказать, что народъ можетъ передать кому-нибудь свое верховенство, суверенитетъ, самодержавіе? Это его неотъемлемое право, недѣлимое, несообщаемое, непередаваемое никакой власти... Бодэнъ ошибался, когда присваивалъ верховную власть королямъ и вельможамъ. Верховная власть можетъ составлять лишь право всего общества въ его цѣломъ“ [1]).

Альтузій былъ избираемымъ городскимъ головой Эмдена, столицы Фрисландіи, и являлся естественнымъ выразителемъ демократически-республиканскихъ понятій, которыя въ то время господствовали въ Нидерландахъ, боровшихся за свое освобожденіе.

---

[1]) Приведено у Paul Janet-Histoire de la Science politique. I, Ch. XXXVIII, стр. 49. Paris 1887.

Но тамъ, гдѣ, какъ это было въ Англіи, сословно-представительное собраніе постепенно забирало въ собственныя руки верховную власть и становилось на мѣсто короля, тамъ понятіе о представительномъ собраніи, какъ о собраніи простыхъ довѣренныхъ, начинало сильно измѣняться. Вотъ въ какихъ словахъ англійскій политическій писатель конца XVI вѣка, Томасъ Смитъ, изображаетъ современный ему англійскій парламентъ и его власть. „Парламентъ отмѣняетъ старые законы, издаетъ новые, даетъ предписанія относительно дѣлъ прошлыхъ и тѣхъ, которыя будутъ имѣть мѣсто въ будущемъ, измѣняетъ права и состоянія частныхъ лицъ, узаконяетъ незаконорожденныхъ, установляетъ формы религіи, измѣняетъ систему мѣръ и вѣсовъ, устанавливаетъ законъ о престолонаслѣдіи, опредѣляетъ права, подлежащія сомнѣнію, относительно которыхъ еще нѣтъ опредѣленныхъ законовъ, назначаетъ субсидіи и пожалованія, устанавливаетъ налоги и пошлины, прощаетъ преступленія и освобождаетъ отъ наказанія, возстановляетъ родословную и имя. Какъ высшее судилище, парламентъ осуждаетъ или оправдываетъ тѣхъ, кого король захочетъ отдать подъ этотъ судъ. Однимъ словомъ, все то, что когда-то могъ дѣлать римскій народъ посредствомъ народныхъ собраній, центуріатскихъ комицій или трибъ,—все это можетъ дѣлать англійскій парламентъ, который представляетъ собою и имѣетъ власть цѣлаго государства, его главы и тѣла. Для каждаго англичанина, каковы бы ни были его сословіе, его званіе, его права и преимущества, отъ короля до послѣдняго человѣка въ государствѣ, желательно присутствовать въ парламентѣ лично или черезъ своего довѣреннаго и уполномоченнаго. И согласіе парламента принимается, какъ согласіе каждаго человѣка“ [1]).

Повсюду, гдѣ только могло первоначальное совѣщательное представительное учрежденіе достичь подобной власти, парламентъ являлся прямымъ наслѣдникомъ самодержавныхъ королей. И писатели, бывшіе обоснователями самодержавной власти короля, принужденные быть свидѣтелями побѣдъ парламента надъ королемъ, вполнѣ естественно переносили свои понятія о самодержавной власти на парламентъ и обосно-

[1]) Thomas Smith-The Commonwelth of England, and maner of Government thereof. London. 1589 и 1633. pp. 77—78.

вывали ученіе о самодержавномъ представительствѣ. Величайшимъ обоснователемъ подобнаго ученія былъ Томасъ Гоббесъ, англійскій политическій писатель XVII столѣтія.

Томасъ Гоббесъ училъ, что люди первоначально находились въ первобытномъ свободномъ состояніи непрекращающейся войны, причемъ каждый свободный человѣкъ смотрѣлъ на другого, какъ на своего врага. Такое понятіе о первобытномъ состояніи людей, вѣроятно, сложилось подъ вліяніемъ воспоминаній о предшествовавшихъ тому времени безпрерывныхъ феодальныхъ междоусобіяхъ. Изъ такого убійственнаго первоначальнаго состоянія, по мнѣнію Гоббеса, люди могли найти себѣ спасеніе лишь съ помощью самодержавной принудительной власти, которая смогла бы задавить всякое междоусобіе. И для этого люди согласились учредить правительство, которому передали, отчудили свою верховную власть и подчинили свою волю. Такимъ образомъ, по словамъ Гоббеса, изъ прежнихъ независимыхъ свободныхъ людей они превратились въ подданныхъ своего „самодержавнаго представителя“ (Sovereign Representative). Самодержавнымъ представителемъ Гоббесъ называетъ безразлично и самодержавнаго монарха и самодержавное верховное представительное собраніе, потому что, по его понятіямъ, народъ совершенно одинаково представленъ и въ лицѣ самодержавнаго монарха и въ лицѣ самодержавнаго парламента. Въ обоихъ случаяхъ народъ существуетъ лишь въ лицѣ своего самодержавнаго правительства. Различіе не велико: въ монархіи, при „представительномъ“ правленіи одного, народъ естественно желаетъ желаніемъ одного (the people wills by the will of one man); при парламентскомъ представительномъ правленіи немногихъ народъ желаетъ желаніемъ немногихъ. Въ первомъ случаѣ народъ поглощается монархомъ; во второмъ случаѣ—парламентомъ. Въ первомъ случаѣ народъ значитъ король, во второмъ случаѣ народъ значитъ парламентъ. „Хотя это и кажется своего рода парадоксомъ“, говоритъ Гоббесъ, „но король есть народъ“ (However it seem a paradox, the king is the people) [1]).

---

[1]) Thomas Hobbes. Philosophical Rudiments concerning Government and Society. XII, § 8. London, NDCCCXLI.

Это отожествленіе государя съ его подданными, это признаніе воли самодержавнаго государя волею его подданныхъ служитъ Гоббесу средствомъ обосновать право безотвѣтственнаго государя дѣлать все, что бы ему ни вздумалось, на законномъ основаніи. Отожествляемый съ народомъ, самодержавный государь, по мнѣнію Гоббеса, имѣетъ законнѣйшее право распоряжаться самою жизнью своихъ подданныхъ: вѣдь ихъ жизнь есть вмѣстѣ съ тѣмъ и его собственная жизнь; ибо, по понятію Гоббеса, говоря словами Еллинека, они и онъ „юридически... должны быть разсматриваемы, какъ одно лицо“. Никакое насиліе, никакой произволъ со стороны самодержавнаго государя не должны казаться его подданнымъ несправедливостью, „потому что, какъ мы уже это доказали“, говоритъ Гоббесъ, „самодержавный представитель не можетъ причинить своему подданному рѣшительно ничего такого, что подъ какимъ-нибудь предлогомъ могло бы быть названо несправедливостью или насиліемъ; потому что каждый подданный считается виновникомъ каждаго поступка, совершаемаго государемъ“ [1]). „Потому что народъ желаетъ желаніемъ короля; потому что король и народъ одно и то же“ [2]). Подобные доводы служатъ въ умѣ Гоббеса средствомъ и для обоснованія безотвѣтственнаго парламентскаго самодержавія немногихъ, членовъ верховнаго представительнаго собранія.

Таково ученіе Гоббеса о самодержавномъ представительствѣ, которое, будучи вполнѣ послѣдовательно развито, естественно доходитъ до нелѣпости. Однако, это ученіе важно тѣмъ, что оно очень хорошо показываетъ, къ чему могла бы привести безусловная передача народомъ своей власти хотя бы и свободно избраннымъ имъ представителямъ. Ученіе о когда-то происшедшей передачѣ власти народомъ своему правителю было пущено въ ходъ потому, что власть, основанная на простомъ захватѣ, не могла имѣть силы и значенія законной власти въ сословной представительной монархіи. Ученіе о самодержавномъ представителѣ было придумано Гоббесомъ потому, что король сословной

---

[1]) Thomes Hobbes, Leviathan. London, 1651, reprinted Oxford 1881. p. 164.
[2]) Thomas Hobbes, Philosophical Rudiments. XII, § 8.

монархіи, стремящійся править государствомъ помимо его верховнаго представительнаго собранія, могъ казаться своимъ подданнымъ законнымъ королемъ только въ качествѣ единаго верховнаго представителя народа.

Само собою разумѣется, подобное ученіе о самодержавномъ „представителѣ“ далеко не соотвѣтствовало настроенію и политическимъ понятіямъ англичанъ въ моментъ побѣды народной революціи надъ королевской властью. Вотъ почему эта революція выдвинула своего собственнаго обоснователя, въ лицѣ Джона Локка. Онъ развилъ совсѣмъ иное ученіе о правахъ народнаго представительства.

„Хотя законодательная власть должна быть верховною властью въ каждомъ политическомъ обществѣ“, говоритъ Локкъ въ своемъ знаменитомъ сочиненіи „О правительствѣ“, „однако законодательная власть не есть и не можетъ быть безусловно произвольной властью надъ жизнью и достояніемъ людей. Потому что эта власть есть ничто иное, какъ совокупность власти каждаго члена общества, переданная тому лицу или собранію лицъ, которыя избраны быть законодателями“. Въ политическомъ обществѣ, говоритъ Локкъ дальше, „можетъ существовать лишь единая верховная власть. Это—власть законодательнаго собранія, которой должно быть подчинено все остальное. Однако, власть законодательнаго собранія есть довѣренная власть, которой поручено дѣйствовать лишь съ опредѣленной цѣлью. Поэтому народъ сохраняетъ въ своихъ рукахъ высшую власть уничтожать и измѣнять законодательную власть, разъ онъ находитъ, что законодательное собраніе дѣйствуетъ несогласно съ возложеннымъ на него довѣріемъ. Ибо всякая власть, довѣренная для достиженія извѣстной цѣли, ограничивается этою цѣлью; и во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда эта цѣль оставлена явно безъ вниманія или встрѣчена противодѣйствіемъ, довѣренность естественно уничтожается, и власть возвращается въ руки тѣхъ, которые ее дали“ [1]).

Въ этомъ пониманіи законодательной власти верховнаго представительнаго собранія нѣтъ и слѣда тѣхъ понятій о самодержавномъ представительствѣ, которыя были выдвинуты Гоббесомъ. Такое измѣненіе основныхъ политическихъ

[1]) John Locke. On Civil Government. B. II, Ch. XIII, § 149.

понятій объясняется очень просто. Гоббесъ старался придать законную, правовую форму захвату народныхъ правъ монархомъ или олигархіей. Локкъ теоретически обосновывалъ народныя права, возстановленныя посредствомъ только что совершившейся революціи.

Монтескье, который заимствовалъ свое ученіе о представительномъ правленіи и свою теорію раздѣленія властей, въ значительной степени, у Локка, пытался обосновать представительное правленіе неосуществимостью народовластія въ большомъ національномъ государствѣ. Описывая англійскую конституцію, Монтескье говоритъ: „Такъ какъ въ свободномъ государствѣ считается, что каждый человѣкъ обладаетъ свободной волей и управляетъ самъ собою, то слѣдовало бы, чтобы законодательная власть принадлежала всему народу въ совокупности. Но такъ какъ въ большихъ государствахъ это невозможно, и такъ какъ даже въ маленькихъ государствахъ это представляетъ большія неудобства, то слѣдуетъ, чтобы народъ дѣлалъ посредствомъ представителей то, что онъ не можетъ дѣлать самъ [1]). Несмотря на это широкое опредѣленіе власти представителей, Монтескье, подобно Локку, не признаетъ ничѣмъ неограниченнаго представительства. Но, по понятію Монтескье, верховное представительное собраніе должно быть ограничено не народомъ, а аристократической палатой.

Что же народъ можетъ дѣлать самъ? По понятію Монтескье, все участіе народа въ управленіи сводится къ избранію представителей. А собраніе представителей въ свою очередь ограничивается выработкой законовъ и наблюденіемъ за ихъ исполненіемъ. „Законодательное собраніе“, говоритъ Монтескье, „выбирается не для того, чтобы принимать какія-нибудь дѣятельныя рѣшенія,... но для выработки законовъ, или для наблюденія за хорошимъ исполненіемъ уже выработанныхъ законовъ“ [2]). Для оцѣнки этого опредѣленія Монтескье власти современнаго ему англійскаго парламента, стоитъ привести опредѣленіе Блэкстона, который далъ наиболѣе точное описаніе англійской конституціи того же самаго времени. Парламентъ, говоритъ Блэкстонъ, повторяя

---

[1]) Montesquieu. Esprit des Lois. Livre XI, Ch. VI.
[2]) Тамъ же, XI, VI.

опредѣленіе Эдуарда Кока, „обладаетъ верховною и безотвѣтственною властью вырабатывать, подтверждать, расширять, ограничивать, отмѣнять, уничтожать, возобновлять и толковать законы, касающіеся всевозможныхъ дѣлъ—духовныхъ, свѣтскихъ, гражданскихъ, военныхъ, морскихъ и уголовныхъ. Парламентъ есть мѣстопребываніе самодержавной власти (absolute despotic power), которая при всякомъ правленіи должна гдѣ нибудь находиться. Англійскою конституціей она ввѣрена парламенту“ [1]).

Подобное опредѣленіе власти законодательнаго собранія сильно отличается отъ опредѣленія Монтескье. И это отличіе объясняется тѣмъ, что Монтескье, какъ французъ, выросшій въ атмосферѣ иныхъ политическихъ учрежденій, не могъ вполнѣ правильно понять истиннаго духа англійскихъ учрежденій. Иначе должна быть объяснена разница между пониманіемъ представительства Блэкстономъ и Локкомъ. Блэкстонъ самъ очень точно отмѣчаетъ это различіе во взглядахъ. „Слѣдуетъ замѣтить“, говоритъ онъ, „что Локкъ и другіе теоретики утверждали, что „народъ удерживаетъ за собой верховную власть уничтожать или измѣнять законодательную власть, когда онъ считаетъ, что законодательное собраніе дѣйствуетъ вопреки возложенному на него довѣрію; потому что, разъ это довѣріе нарушено, власть уничтожается и возвращается тѣмъ, кто ее довѣрилъ“. Но какъ бы справедливо ни было это заключеніе теоретически, мы не можемъ принять его на практикѣ. Равнымъ образомъ не можемъ мы принять и какихъ-либо законныхъ мѣръ для приведенія его въ исполненіе подъ какимъ бы то ни было условіемъ разрѣшенія на то со стороны существующаго правительства. Потому что это возвращеніе власти самому народу заключаетъ въ себѣ и уничтоженіе всякой формы правленія, учрежденной нашимъ народомъ; оно приводитъ всѣхъ въ первобытное состояніе равенства и, уничтожая верховную власть, отмѣняетъ всѣ положительные законы, которые когда-либо были изданы... Поэтому, заключаетъ Блэкстонъ, мы рѣшаемся утверждать, что до тѣхъ поръ,

---

[1]) William Blackstone. Commentaries on the Laws of England. 1765, B. I, Ch. 2, 160.

пока будетъ существовать англійская конституція, власть парламента будетъ самодержавна и безконтрольна“ [1]).

Такая разница во взглядахъ на представительную власть у двухъ знаменитыхъ англійскихъ писателей цѣликомъ объясняется тѣми политическими обстоятельствами, тѣми различными политическими моментами, при которыхъ приходилось имъ истолковывать власть верховнаго представительнаго учрежденія Англіи. Локкъ писалъ въ концѣ XVII столѣтія, на другой день послѣ великой англійской народной революціи, и стремился обосновать права народа. Блэкстонъ писалъ уже во второй половинѣ XVIII вѣка, когда великое народное движеніе было забыто; а вмѣстѣ съ нимъ были забыты и народныя права, всецѣло перешедшія къ парламенту, который сталъ вполнѣ самодержавнымъ.

Это самодержавное представительство Блэкстонъ пытается теоретически обосновать слѣдующимъ образомъ. „Каждый членъ парламента“, говоритъ Блэкстонъ, „хотя и выбранъ однимъ особымъ округомъ, разъ только избранъ и посланъ представителемъ въ парламентъ, онъ является представителемъ всего королевства. Потому что цѣль его присутствія въ парламентѣ не частная цѣль, а общая. Онъ присутствуетъ въ парламентѣ не въ интересахъ своихъ избирателей, а въ интересахъ общественнаго блага всего народа... Потому онъ не связанъ, подобно депутату Соединенныхъ Нидерландовъ, обязательствомъ совѣщаться или спрашивать совѣта у своихъ избирателей относительно отдѣльныхъ дѣлъ, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда сдѣлать это онъ самъ найдетъ подходящимъ или нужнымъ въ видахъ предосторожности“ [2]). Таково пониманіе представительства Блэкстономъ, который отстаивалъ самодержавіе англійскаго парламента, превратившагося къ тому времени въ настоящую олигархію крупныхъ землевладѣльцевъ. По поводу этой олигархіи Томасъ Пэнъ язвительно писалъ: „Ея основой остаются два рода древнихъ тираній, смѣшанныхъ съ извѣстнымъ количествомъ новаго республиканскаго матеріала [3]).

---

[1]) Тамъ же, стр. 162.
[2]) Тамъ же, стр. 159.
[3]) Thomas Paine. The Writings of—Vol. I, (Common Sense). P. 72.

Томасъ Пэнъ жилъ въ новый періодъ великихъ народныхъ движеній. Онъ былъ однимъ изъ первыхъ борцовъ и даже иниціаторовъ борьбы за независимость Сѣверо-Американскихъ Штатовъ; и вышеприведенныя слова взяты изъ его знаменитаго политическаго памфлета „Здравый смыслъ“, который сыгралъ огромную агитаціонную роль въ американской революціи. Поэтому вполнѣ естественно ожидать, что понятія Томаса Пэна о народномъ представительствѣ сильно отличаются отъ понятій Блэкстона и до извѣстной степени приближаются ко взглядамъ Локка. Подобно Локку, Томасъ Пэнъ подчеркиваетъ верховную власть народа, избирателей.

„Для того, чтобы избранные (представители)“, говоритъ Пэнъ, „никогда не могли бы обособиться отъ избирателей и начать преслѣдовать свои собственные интересы, осторожность указываетъ на необходимость производить выборы часто. Благодаря частымъ выборамъ, избираемые черезъ нѣсколько мѣсяцевъ будутъ возвращаться и снова смѣшиваться со всею совокупностью избирателей. Такимъ образомъ вѣрность избираемыхъ народу будетъ обезпечена, такъ какъ предусмотрительность не дастъ имъ воспользоваться своимъ положеніемъ для обезпеченія ихъ собственной власти“ [1]).

Приведенные образчики того, какъ понималось представительство въ различныя времена различными политическими писателями, даютъ нѣкоторое представленіе объ измѣненіи этихъ понятій въ прошломъ, подъ давленіемъ различныхъ политическихъ силъ и обстоятельствъ. Намъ предстоитъ теперь разсмотрѣть, какъ понимается представительство въ новѣйшее время.

---

[1]) Тамъ же, стр. 71.

ГЛАВА II.

Современныя понятія о представительствѣ.

Современныя понятія о представительствѣ не менѣе разнообразны, чѣмъ прежнія.

Въ классической странѣ представительной системы и парламентаризма, въ Англіи, въ настоящее время все болѣе и болѣе начинаетъ утверждаться мнѣніе, что представители избираются народомъ (точнѣе избирателями) для выраженія и для проведенія въ жизнь народной воли (точнѣе, воли избирателей). Выражаясь словами Леонарда Кортнэ, одного изъ новѣйшихъ истолкователей современной англійской конституціи, въ Англіи господствуетъ политическое правило, согласно которому народная воля находитъ себѣ самое точное выраженіе въ сужденіяхъ палаты народныхъ представителей, избранныхъ съ цѣлью утвердить волю народа относительно вполнѣ опредѣленныхъ вопросовъ.

Надо, однако, замѣтить, что подобное пониманіе представительства заключаетъ въ себѣ нѣчто новое по сравненію съ прежними англійскими опредѣленіями. Это объясняется тѣмъ, что представительный образъ правленія началъ въ Англіи претерпѣвать нѣкоторыя измѣненія. Въ Англіи стали уже обычными обращенія къ избирателямъ при рѣшеніяхъ важнѣйшихъ политическихъ вопросовъ страны. И эти обращенія свидѣтельствуютъ, что совершается переходъ отъ прежней типичной англійской представительной системы къ настоящей демократіи. Вотъ почему многія изъ современныхъ англійскихъ политическихъ понятій не могутъ уже считаться типичными для представительной системы,

какъ ее привыкли понимать въ большинствѣ парламентскихъ странъ, потому что и современныя политическія понятія, какъ и прежнія представленія, всегда покорно слѣдовали и слѣдуютъ за жизнью. Они служатъ опредѣленіями существующихъ отношеній и слагаются на почвѣ окружающихъ политическихъ обстоятельствъ даннаго момента. А важнѣйшимъ явленіемъ жизни въ современной Англіи должно быть признано развитіе рабочей демократіи; усиліями этой послѣдней политическій строй Англіи начинаетъ двигаться въ сторону демократической системы.

Въ силу указанныхъ причинъ, намъ невольно приходится обернуться нѣсколько назадъ, если мы желаемъ отыскать наиболѣе типичное англійское опредѣленіе представительной системы. Намъ приходится вернуться къ срединѣ прошлаго столѣтія, къ моменту наибольшаго расцвѣта англійскаго капитализма и либерализма. Политическія представленія этого времени теперь уже въ значительной степени пережиты въ Англіи. Но они еще не пережиты въ другихъ парламентскихъ странахъ. Болѣе того: въ глазахъ теоретиковъ представительной системы другихъ странъ прежнія англійскія опредѣленія этой системы продолжаютъ еще сохранять всю свою прежнюю силу и значеніе. Для характеристики этихъ понятій едва ли можно найти болѣе яркій образчикъ, какъ слѣдующія опредѣленія лорда Брума (Brougham), взятыя изъ его труда „Британская конституція“.

„Сущность представительства“, говоритъ лордъ Брумъ, „заключается въ томъ, что народъ лишается власти, которая передается на ограниченное время избранному народомъ представителю. Этому послѣднему и предоставляется то участіе въ управленіи, которое должно было бы быть выполнено самими избирателями, если бы не произошла эта передача власти“. Смыслъ представительнаго правленія, по Brougham'у, „заключается именно въ этомъ разлученіи народа со властью, заключается въ этой передачѣ власти. Не будетъ настоящаго представительства, если избиратели сохраняютъ за собою право контроля и будутъ дѣйствовать за самихъ себя. Они могутъ сообщаться со своимъ делегатомъ. Они могутъ докладывать ему о своихъ желаніяхъ, высказывать свои мнѣнія, описывать свои нужды. Они могутъ произносить сужденія относительно общественнаго по-

веденія своего представителя. Они могутъ даже призывать его слѣдовать ихъ указаніямъ и предупреждать его, что они лишатъ его своего довѣрія, не выберутъ его снова своимъ представителемъ, если онъ не послушаетъ ихъ. Но дѣйствовать предоставляется ему, а не имъ. Они не могутъ дѣйствовать за самихъ себя, дѣйствовать за нихъ предоставляется ему. Если бы они прямымъ образомъ вмѣшались бы и взяли бы власть изъ его рукъ, то была бы уничтожена главнѣйшая цѣль представительства. Болѣе того. Произошло бы столкновеніе и смѣшеніе вещей, которое сдѣлало бы представительство скорѣе вреднымъ, чѣмъ полезнымъ"...

„Власть народа должна быть передана на ограниченное время. Это существенная черта представительной системы... Представителямъ предоставляется то участіе въ управленіи, которое иначе (т. е. при народовластіи) принадлежало бы самому народу" [1]).

Таково было пониманіе представительной системы, господствовавшее въ Англіи полвѣка тому назадъ. Впрочемъ, англійское государственное право формально продолжаетъ еще и по сіе время признавать прежнее ученіе Блэкстона о самодержавіи парламента. Такъ профессоръ Дайси, который такъ часто ссылается на Блэкстона, въ своихъ извѣстныхъ лекціяхъ объ основныхъ законахъ Англіи, очень обстоятельно выясняетъ, что англійскій законъ не признаетъ никакого другого суверенитета, кромѣ самодержавія парламента. Эта чисто юридическая точка зрѣнія отрицаетъ признаніе за націею или избирателями верховной власти. „Согласно англійской конституціи", говоритъ Дайси, „единственное признанное закономъ право избирателей есть право избирать членовъ парламента" [2]).

Однако тотъ же самый ученый считаетъ не менѣе необходимымъ разъяснить, что политическія права избирателей, хотя они не признаются англійскимъ конституціоннымъ закономъ, вполнѣ признаны установившимся конституціоннымъ обычнымъ правомъ или „соглашеніями" (conventions

---

[1]) Lord Brougham. The Brititsh Constitution. Ch. III.

[2]) Dicey.—Lectures introductory to the Study of the Law of the Constitution. London, 1886, p. 55.

of the constitution. Согласно современному англійскому обычному конституціонному праву, „въ современной Англіи дѣйствительнымъ самодержцемъ считается большинство избирателей или, говоря обычнымъ, хотя и не вполнѣ точнымъ языкомъ, нація“ [1]). Далѣе Дайси отмѣчаетъ, что необходимо различать юридическое самодержавіе, признаваемое закономъ, и дѣйствительное, политическое самодержавіе народа. „Парламентъ,—говоритъ онъ,—есть самодержецъ британской имперіи лишь съ точки зрѣнія закона, потому что каждое рѣшеніе парламента обязательно для каждаго суда во всѣхъ британскихъ владѣніяхъ. И никакое правило, будь то хотя бы правиломъ нравственности или самимъ закономъ, разъ только оно противорѣчитъ рѣшенію парламента, не обязательно ни для одного суда во всей имперіи. Но хотя парламентъ и считается по закону верховною законодательною властью, сущность представительнаго правленія состоитъ въ томъ, чтобы законодательная власть являлась представителемъ и исполнителемъ воли политическаго самодержца, т. е. совокупности избирателей или націи“ [2]).

Таковы понятія о представительствѣ у господствующей теперь въ Англіи школы государственнаго права. Что касается до понятій, которыя господствуютъ среди англійскаго общества, то можно сказать, что оно уже пережило всякія понятія о самодержавномъ парламентѣ и самодержавныхъ представителяхъ. Народное самосознаніе признаетъ лишь самодержавіе народа. Избиратели отдѣльныхъ округовъ смотрятъ на избираемыхъ ими членовъ парламента, какъ на своихъ собственныхъ представителей. Съ другой стороны, сами члены англійскаго парламента точно также смотрятъ на себя, какъ на представителей отдѣльныхъ избирательныхъ собраній или округовъ. Согласно съ этимъ, парламентская практика въ Англіи давно уже установила обычай называть членовъ палаты общинъ не иначе, какъ по имени ихъ избирательныхъ округовъ: представитель отъ Эдинбурга, представитель отъ Абердина и т. д. Такимъ образомъ можно сказать, что современная политическая и парламентская жизнь Англіи уже не признаетъ прежнихъ „представителей

---

[1]) Тамъ же. P. 357.
[2]) Тамъ же.

всего народа"; она признаетъ лишь представителей отдѣльныхъ избирательныхъ округовъ. И представитель каждаго округа избирается подъ условіемъ проводить политическую программу, одобренную большинствомъ избирателей. Неисполненіе этой программы нерѣдко ведетъ къ тому, что при новыхъ выборахъ прежній представитель уже не получаетъ новыхъ полномочій. Бывали даже случаи, когда, подъ давленіемъ избирателей, членъ палаты былъ принужденъ до окончанія срока полномочій отказаться отъ своего права быть представителемъ своего округа, такъ какъ его избиратели высказали рѣшительное неодобреніе его политикѣ и самымъ положительнымъ образомъ заявили ему, что онъ потерялъ всякое нравственное право продолжать быть ихъ представителемъ.

Американцы тоже смотрятъ на избранныхъ депутатовъ какъ на представителей отдѣльныхъ округовъ. А сложившіеся въ Америкѣ конституціонные обычаи требуютъ, чтобы представители были также и жителями своихъ избирательныхъ округовъ. По этому поводу американскій политическій писатель Роско Льюисъ Эшли говоритъ въ своемъ учебникѣ по американскому государственному праву слѣдующее. „Недостатокъ американскаго обычая", говоритъ онъ, „состоитъ въ томъ, что представители склонны считать себя какими-то особыми охранителями своихъ избирательныхъ округовъ, благодаря чему они могутъ благодѣтельствовать для своего округа на счетъ всей страны. Но зато, съ другой стороны, наша американская практика обезпечиваетъ защиту мѣстныхъ интересовъ тамъ, гдѣ не затронуты никакіе національные интересы. Наша система представительства дѣлаетъ участіе народа въ общенаціональномъ управленіи болѣе дѣйствительнымъ и обусловливаетъ отвѣтственность, дѣлая представителей непосредственно отвѣтственными передъ своимъ избирательнымъ собраніемъ" [1]).

Для того, чтобы вполнѣ оцѣнить современныя англійскія и американскія понятія о представительствѣ, ихъ слѣдуетъ разсматривать, сравнивая съ понятіями, господствующими въ Германіи и Россіи.

[1]) Roscoe Lewis Ashley—The American Federal State. New-York, 1902, p. 248.

Нѣмецкія понятія о представительствѣ имѣютъ для насъ, русскихъ, огромное значеніе, потому что многія наши понятія являются простыми заимствованіями, сдѣланными русскими профессорами государственнаго права отъ своихъ ученыхъ сосѣдей. Причемъ эти заимствованія доходятъ иногда до такой степени, что можно подумать, что гораздо болѣе цѣнные источники государственнаго права болѣе свободныхъ странъ для нѣкоторыхъ русскихъ ученыхъ прямо не существуютъ. Само собою разумѣется, что для офиціальной русской государственной премудрости, господствующая въ Германіи школа государственнаго права является исключительнымъ источникомъ познанія добра и зла. Какъ же понимаютъ представительство наши ближайшіе сосѣди, еще не достигшіе до настоящаго парламентскаго правленія?

„Подъ представительствомъ",—говоритъ высокочтимый русскими учеными гейдельбергскій профессоръ Еллинекъ, новѣйшій учитель многихъ русскихъ либераловъ, которые, подобно ему, признаютъ монархическій принципъ,—„подъ представительствомъ понимаютъ отношеніе одного лица къ одному или нѣсколькимъ другимъ лицамъ, въ силу котораго воля перваго непосредственно признается волею послѣднихъ, такъ что юридически оба должны быть разсматриваемы, какъ одно лицо" [1]). Не дурны должны быть тѣ отношенія между людьми, въ силу которыхъ всѣмъ имъ приходится признавать лишь волю одного. Таковы отношенія между патріархальнымъ главой и „представляемыми" имъ членами семьи. Таковы отношенія между крѣпостными и ихъ помѣщикомъ. Таковы иногда бываютъ отношенія между хозяиномъ и „представляемыми" имъ рабочими. Только при существованіи рабскихъ, крѣпостническихъ отношеній воля одного человѣка признается волею другого или другихъ. Только въ атмосферѣ полнаго безправія народа, только при самодержавной деспотіи одного или олигархіи немногихъ воля и самая личность подданныхъ, каждаго въ отдѣльности и всѣхъ въ совокупности, можетъ отожествляться съ волею и личностью самодержавнаго мо-

---

[1]) Георгъ Еллинекъ. Право современнаго государства. Рус. пер. подъ ред. Гессена и Шалланда. СПБ. 1903, стр. 375—6.

нарха или олигарховъ. Истиннымъ родоначальникомъ этой теоріи самодержавнаго представительства, какъ уже выше сказано, былъ обосновательь королевскаго абсолютизма и народнаго безправія, Томасъ Гоббесъ.

Въ русской государственной наукѣ господствуютъ подобныя же понятія о представительствѣ. У насъ они появились уже давно, задолго до перевода Еллинека на русскій языкъ. Понятія эти изложилъ наиболѣе обстоятельно еще Б. Чичеринъ, въ своемъ извѣстномъ сочиненіи „О народномъ представительствѣ", изданномъ въ 1866 г. (въ Москвѣ). „Воля гражданъ", утверждалъ Чичеринъ, „всецѣло переносится на представителя; за ними не остается ничего, кромѣ голаго выбора" [1]). „Воля гражданъ всецѣло переносится на представителя"... Это вещь фактически совершенно невозможная, ибо человѣческая воля неотъемлема отъ проявляющей ее личности и перенесена на другую личность совершенно быть не можетъ ни цѣликомъ, ни по частямъ. Родоначальникъ отсталой школы русскаго либерализма смѣшалъ понятіе о волѣ съ понятіемъ о власти, которая дѣйствительно можетъ быть перенесена, точнѣе, передана однимъ человѣкомъ или группою людей какому-нибудь избранному ими лицу. Что Чичеринъ сказалъ о волѣ по политическому недомыслію, желая въ дѣйствительности говорить о власти, ясно изъ слѣдующаго его опредѣленія положенія представителя: „Призванный къ участію въ политическихъ дѣлахъ, онъ пріобрѣтаетъ извѣстную долю власти, и тѣмъ самымъ становится выше своихъ избирателей, которые, въ качествѣ подданныхъ, обязаны подчинятьея его рѣшеніямъ".—Это представленіе объ избирателяхъ, какъ о подданныхъ своего собственнаго представителя, очень важно какъ для пониманія крайностей представительной системы, такъ и для оцѣнки ея русскаго обоснователя.

„Представитель дѣйствуетъ совершенно независимо отъ избирателей", учитъ Чичеринъ. „Иногда онъ даже обязанъ поступать несогласно съ ихъ волею и съ ихъ интересами. Какъ бы ни поступалъ при этомъ представитель, какого бы онъ ни держался направленія, онъ не подлежитъ отчет-

[1]) Б. Чичеринъ. О народномъ представительствѣ. М. 1866 г., стр. 5.

ности и отвѣтственности. Въ государствѣ и то и другое можетъ имѣть мѣсто только передъ высшей властью, а представитель самъ является властью относительно избирателей“ [1]).

То же самое повторяютъ за Чичеринымъ и нѣкоторые изъ современныхъ русскихъ либеральныхъ политическихъ писателей, утверждая, что „члены Думы не обязаны отдавать отчетъ своимъ избирателямъ“. Въ этомъ отношеніи они вполнѣ согласны съ тѣми русскими бюрократами, которые писали „Учрежденіе Государственной Думы“, изданное 6-го августа 1905 г. Параграфъ 14-й этого устава о Думѣ есть почти дословное воспроизведеніе положенія, обоснованнаго Чичеринымъ. Онъ гласитъ: „Члены Государственной Думы... не обязаны отчетомъ передъ своими избирателями“. Подобное трогательное совпаденіе понятій Чичерина и русскихъ бюрократовъ не случайность. Послѣдніе смотрятъ на себя, какъ на особенное правящее сословіе. И въ этомъ отношеніи они вполнѣ согласны съ Чичеринымъ, который, какъ извѣстно, объявилъ народныхъ представителей тоже особымъ „законодательнымъ сословіемъ“.

Впрочемъ, въ настоящее время для многихъ русскихъ, изучающихъ государственное право, мѣсто прежняго русскаго учителя занялъ упомянутый проф. Еллинекъ. И въ этомъ нѣтъ ничего удивительнаго: до такой степени понятія проф. Еллинека родственны понятіямъ Б. Чичерина. Въ глазахъ Еллинека, „воля парламента есть непосредственная народная воля“, „парламентъ является въ юридическомъ смыслѣ организованнымъ народомъ“, „воля палатъ—и никакая другая воля — есть воля народа въ юридическомъ смыслѣ“, „исключительно сами палаты составляютъ организованный въ государствѣ народъ“ [2]) и т. д. Въ гражданинѣ многіе современные русскіе ученые раньше всего стремятся видѣть подданнаго. „Въ правовомъ государствѣ“, говоритъ В. М. Гессенъ, „индивидъ является подданнымъ для того, чтобы быть гражданиномъ“ [3]).

---

[1]) Тамъ же. Стр. 5.

[2]) Тамъ же. См. главу о представительствѣ. Стр. 386—388.

[3]) См. ст. Гессена въ Сборникѣ „Политическій строй современныхъ государствъ“. Т. I. Стр. 139. Петербургъ, 1905.

Какъ далеко такое понятіе о гражданинѣ отъ того, которое было выдвинуто еще политическою жизнью древности. „Только того мы называемъ гражданиномъ“, говоритъ Аристотель, „кто является участникомъ въ верховной власти, обсуждающей, рѣшающей и судебной“.

Стремясь къ тому, „чтобы именемъ народа править страной“, современные сторонники представительнаго правленія спѣшатъ обосновать неотвѣтственность представителей передъ избирателями съ помощью софистическаго вымысла, придуманнаго Блэкстономъ, согласно которому „каждый сочленъ современнаго представительнаго собранія представляетъ собою весь народъ“.

Въ настоящее время наиболѣе типичною страной господства представительной системы является Франція, и потому по данному вопросу важно знать мнѣніе авторитетнаго обоснователя французскаго государственнаго права, проф. Эсмэна. „Основнымъ началомъ французскаго конституціоннаго права и настоящею основою представительнаго правленія“, говоритъ Эсмэнъ, „служитъ правило, согласно которому, представитель является представителемъ не того избирательнаго округа, который его избралъ, а того который обнимаетъ всю націю“ [1]). Такъ же, какъ и въ Англіи во времена Блэкстона, подобное пониманіе представительства, основывающееся на почвѣ простого вымысла или юридической фикціи, придумано для оправданія неотвѣтственности представителя передъ своими избирателями. Разъ онъ представитель націи, а не своихъ избирателей, то такая неотвѣтственность вполнѣ законна; слѣдовательно избирателямъ остается только повиноваться.

Слѣдующій любопытный историческій фактъ показываетъ довольно убѣдительно, насколько лицемѣрно признается даже французскими учеными усвоенный ими юридическій вымыселъ. Въ 1889 г. извѣстный генералъ Буланже, достигшій къ этому времени во Франціи апогея своей популярности, рѣшилъ выставить свою кандидатуру въ парламентъ одновременно во всѣхъ округахъ, чтобы имѣть возможность сказать, что онъ является не представителемъ какого-нибудь

---

[1]) A. Esmein. Eléments de Droit Constitutionnel Français et comparé. 3 ed. Paris, 1903, p. 669.

отдѣльнаго округа, какъ остальные члены палаты, а избранникомъ всей націи. Казалось бы, защитникамъ вышеизложеннаго конституціоннаго правила оставалось только радоваться почину Буланже, стремившагося осуществить излюбленную французскими юристами идею самодержавнаго представительства всей націи. На дѣлѣ случилось нѣчто обратное, хотя и весьма понятное: ученые представители государственнаго права подняли тревогу и настоящій политическій скандалъ по поводу попытки Буланже. Исторія кончилась трагично. Буланже бѣжалъ и покончилъ жизнь самоубійствомъ. А въ палатѣ депутатовъ, для обезпеченія на будущее время отъ подобныхъ попытокъ кандидатовъ выступать представителями всего народа, былъ проведенъ законъ, согласно которому никто не можетъ „выступать кандидатомъ болѣе, чѣмъ въ одномъ избирательномъ округѣ". Исторію этого закона излагаетъ самъ Эсмэнъ; это однако не мѣшаетъ ему настаивать на справедливости раздѣляемаго имъ понятія о представительствѣ.

Между тѣмъ каждому непредубѣжденному сознательному человѣку должно быть ясно, что представитель, избираемый вполнѣ опредѣленнымъ округомъ, опредѣленною мѣстною группою избирателей, не можетъ быть признанъ представителемъ всего народа. Въ дѣйствительности, если члена современнаго парламента и можно назвать представителемъ народа, то лишь въ смыслѣ представителя населенія его избирательнаго округа. Только всѣ вмѣстѣ взятые, члены парламента, всѣ представители всѣхъ избирательныхъ округовъ во всей своей совокупности могутъ считаться сообща представителями народа, націи. Понятіе о представительствѣ народа есть собирательное понятіе о совокупномъ представительствѣ. Понятіе это можетъ переноситься на каждаго члена парламента только потому, что всѣ вмѣстѣ они до извѣстной степени могутъ быть названы представителями всего народа. Названіе народнаго представителя, прилагаемое къ отдѣльному члену представительнаго собранія, имѣетъ такимъ образомъ лишь косвенное, переносное значеніе. На самомъ дѣлѣ членовъ парламента, какъ отдѣльныхъ представителей всего народа, не существуетъ. Это прекрасно понимаютъ американскіе писатели.

„Кого представляютъ члены современнаго парламента?"

Спрашиваетъ себя извѣстный американскій писатель Лоуэлль, описывая французскую представительную систему; и вполнѣ опредѣленно и рѣшительно отвѣчаетъ: „Не бываетъ представителей, которые дѣйствительно были бы представителями всего народа. Поскольку дѣло касается чисто нравственныхъ побужденій, депутатъ есть представитель своихъ собственныхъ идей о справедливости; а что касается остального, то онъ есть главнымъ образомъ представитель тѣхъ людей, которые его выбрали, и отъ которыхъ онъ долженъ ждать помощи и голосовъ въ слѣдующую избирательную кампанію“ [1]).

Это опредѣленіе Лоуэлла было бы еще ближе къ вѣрному пониманію истинныхъ отношеній, если бы онъ смотрѣлъ на членовъ парламента, не какъ на представителей собственныхъ идей о справедливости, а какъ на представителей общественныхъ выгодъ и интересовъ собственнаго класса. Существованіе въ современномъ обществѣ различныхъ классовъ, постоянно борющихся другъ съ другомъ за свои различные классовые интересы, совершенно не позволяетъ видѣть въ представителяхъ этихъ классовъ представителей всего народа.

Между тѣмъ члены парламента въ огромномъ большинствѣ случаевъ являются прямыми ставленниками вліятельнѣйшихъ политическихъ партій. Политическія же партіи, въ особенности тѣ, которыя имѣютъ подъ собой прочный фундаментъ, представляютъ собою ничто иное, какъ политическую организацію людей опредѣленнаго класса, которые сплотились для совмѣстной защиты своихъ классовыхъ интересовъ подъ знаменемъ соотвѣтствующей ихъ интересамъ политической программы; и именно на почвѣ этой программы происходятъ выборы кандидатовъ той или иной партіи въ члены парламента. Какъ можетъ кандидатъ, выставленный партіей и выбранный при посредствѣ ея политической организаціи, быть представителемъ всего народа? Его нельзя даже назвать настоящимъ представителемъ всего населенія его округа, потому что онъ избранъ лишь тою частью избирателей, которые считали защищаемые имъ классовые инте-

---

[1]) А. Л. Лоуэлль. Правительства и политическія партіи въ государствахъ Западной Европы. Пер. Полторацкой. Москва 1905. стр. 89.

ресы своими собственными интересами и потому голосовали за него.

Юридическая фикція, будто каждый членъ парламента есть представитель всего народа, противорѣчитъ не только фактически существующему представительству интересовъ, но и самому существованію парламентскихъ фракцій. Болѣе того, она противорѣчитъ и установившемуся понятію о самомъ представительномъ образѣ правленія, какъ объ организованномъ господствѣ той или иной партіи, находящейся у власти.

Наконецъ, если бы каждый членъ парламента могъ бы считаться представителемъ всего народа, выражать не свои классовые или партійные интересы, а интересы всего народа, то къ чему было бы стремиться къ введенію пропорціональнаго представительства? Между тѣмъ пропорціональнаго представительства требуютъ сами сторонники представительной системы. Оно считается необходимою поправкою и усовершенствованіемъ современной системы представительства, которое часто не соотвѣтствуетъ даже дѣйствительному большинству народа и соотношенію общественныхъ силъ.

Оправдывая парламентскую олигархію ученіемъ о неотвѣтственномъ представительствѣ, современные горячіе сторонники чисто представительной системы (репрезентативисты, представительники) очень любятъ говорить о членахъ представительныхъ собраній, какъ о „лучшихъ людяхъ“; и представительное правленіе въ глазахъ его сторонниковъ является такимъ образомъ правленіемъ лучшихъ людей или аристократіей, стоящей надъ народомъ. Репрезентативисты не только не опровергаютъ такое опредѣленіе дорогой имъ политической системы, но наоборотъ они стремятся всячески его обосновать. Такъ одинъ изъ наиболѣе видныхъ современныхъ французскихъ репрезентативистовъ и противниковъ непосредственнаго самоуправленія народа, Синьорель, говоритъ: „Необходимо, чтобы правленіе было аристократическимъ, т. е. чтобы оно было ввѣрено только немногимъ“ [1]).

---

[1]) Jean Signorel—Etude de législation comparée sur le Referendum Législatif. Paris, 1896, p. 32.

Подъ этими „немногими“, „лучшими людьми“ подразумѣваются состоятельные люди, избранные представителями за свои разнообразные „таланты“ и „добродѣтели“. Такимъ образомъ представительное собраніе, въ глазахъ сторонниковъ представительнаго правленія, является собраніемъ избранныхъ талантовъ и добродѣтелей, образующихъ собою ту естественную аристократію, которая одна только и заслуживаетъ имени истинной аристократіи. Само собою разумѣется, что было бы крайне странно ожидать, чтобы защитники этой „естественной аристократіи талантовъ и добродѣтелей“ признали ее отвѣтственной передъ обыкновенными смертными и въ большинствѣ случаевъ даже мало образованными людьми, изъ которыхъ состоитъ масса избирателей. Такъ понимаютъ представительство наиболѣе горячіе его сторонники, снисходительно отожествляющіе волю народа съ волею его „истинной аристократіи“.

Эсмэнъ съ своей стороны опредѣленно и рѣшительно заявляетъ: „То, что характеризуетъ представителей самодержавнаго народа, это то, что въ предѣлахъ своихъ полномочій они призваны рѣшать свободно и произвольно, *именемъ народа, который признается хотящимъ ихъ волею и говорящимъ ихъ ртомъ*“ [1]). Впрочемъ, Эсмэнъ, повидимому, не вполнѣ удовлетворенъ своимъ опредѣленіемъ, ограничивающимъ самодержавіе представителей предѣлами ихъ полномочій. Потому онъ спѣшитъ подкрѣпить свое опредѣленіе словами Редерера, который утверждалъ, что сущность представительства состоитъ въ томъ, что „каждый представленный человѣкъ живетъ и рѣшаетъ въ лицѣ своего представителя, потому что данное лицо по своему свободному довѣрію слило свою личную волю съ волей представителя“.

Понимая представительство самодержавнаго народа такимъ образомъ, Эсмэнъ, конечно, въ самомъ основаніи отрицаетъ ученіе „высокочтимаго“ имъ обоснователя народнаго самодержавія, Жанъ-Жака Руссо. Здравый и послѣдовательный политическій умъ Руссо вполнѣ справедливо разсуждалъ о волѣ самодержавнаго народа слѣдующимъ образомъ: „Самодержавный народъ, конечно, можетъ сказать: „сей-

[1]) Esmein, Elément, p. 249. (Курсивъ мой. К. Т.).

часъ я хочу того, чего хочетъ такой-то человѣкъ, или, по крайней мѣрѣ, того, чего, онъ говоритъ, что хочетъ". Но не можетъ самодержавный народъ сказать: „то, чего такой-то человѣкъ захочетъ завтра, я захочу тоже"; потому что это нелѣпо, потому что воля не связываетъ себя сама цѣпями на будущее время, потому что ни отъ какой воли не зависитъ не соглашаться на что-либо, противное благосостоянію лица, осуществляющаго свою волю" [1]). Называть, по примѣру Эсмэна, самодержавнымъ тотъ народъ, воля котораго признается волею какого-либо лица или группы лицъ, есть либо до безсмысленности грубая ошибка, либо просто политическое лицемѣріе.

Современные обоснователи самодержавнаго представительства утверждаютъ, что „система эта покоится... на мысли, что самодержавный народъ не способенъ и не признаетъ себя способнымъ выражать свою собственную волю въ формѣ законовъ" [2]). Послѣ этого слѣдовало бы признать самодержавіе народа прямо невозможнымъ и открыто провозгласить вмѣсто него самодержавіе парламента. Почему то на это современные ученые, какъ проф. Эсмэнъ, не рѣшаются. Вмѣсто того они предпочитаютъ утверждать, что „въ новѣйшее время самодержавіе народа проявляется и осуществляется въ формѣ представительнаго правленія, посредствомъ избранія депутатовъ, составляющихъ единую законодательную палату, рѣшающую государственныя дѣла" [3]).

Но успѣшно подставивъ на мѣсто самодержавія народа самодержавіе единой законодательной палаты, они вдругъ начинаютъ чувствовать подъ своими ногами новое колебаніе почвы. Въ самомъ дѣлѣ, вѣдь единая законодательная палата представителей, избранная революціоннымъ французскимъ народомъ, по мнѣнію многихъ государствовѣдовъ, какъ разъ и привела къ самодержавію народа. Революціонный конвентъ провозгласилъ народовластіе, вполнѣ опредѣленно выраженное въ конституціи демократической республики 1793 г. Этотъ фактъ показалъ разъ навсегда, что единая самодержавная палата не только не обезпечиваетъ

[1]) J. J. Rousseau. Du Contrat social. L. II, ch. I.
[2]) Esmein. Тамъ же, стр. 93.
[3]) Esmein. Тамъ же, стр. 248—249.

за представительствомъ самодержавной власти, полученной въ наслѣдіе отъ монарха, но можетъ даже, при достаточномъ давленіи народа, служить орудіемъ дальнѣйшаго перехода верховной власти въ руки самого народа.

Отсюда убѣжденные сторонники чисто представительнаго правленія естественно выводятъ необходимость существованія второй палаты, которая, дѣйствительно, можетъ служить вѣрнымъ средствомъ обезпеченія представительной формы правленія. Слѣдовательно, намъ необходимо выяснить вопросъ о двухпалатной системѣ, которой всѣ представительники придаютъ такое важное значеніе для сохраненія верховной власти въ рукахъ самодержавнаго парламентскаго представительства.

ГЛАВА III.

Двухпалатная система представительства.

„Въ настоящее время необходимость двухъ палатъ считается аксіомой политической науки; и это основывается на вѣрѣ въ то, что врожденная наклонность всякаго представительнаго собранія становиться торопливымъ, тираническимъ, испорченнымъ нуждается въ противовѣсѣ посредствомъ со-существованія другой палаты равнаго значенія“ [1]). Таково утвержденіе Джемса Брайса, либеральнаго члена англійскаго парламента и извѣстнаго всему образованному міру знатока американской республики и ея политическихъ учрежденій.

Въ отличіе отъ всѣхъ аксіомъ или самоочевидныхъ истинъ, признанныхъ на основаніи простого житейскаго о п ы т а, не знающаго исключеній, эта аксіома Брайса, по его же собственному заявленію, основывается на в ѣ р ѣ. Подобное заявленіе заставляетъ насъ отнестись къ ней съ должной осторожностью. Политическое убѣжденіе мы признаемъ и цѣнимъ настолько высоко, насколько только можно высоко цѣнить политическое самосознаніе. Но вѣру вообще, а въ особенности политическую вѣру во всеспасительное дѣйствіе второй палаты, мы отрицаемъ, несмотря на то, что эта вѣра имѣетъ за собой двойной научный авторитетъ: самого Брайса и его русскихъ послѣдователей. Утвержденіе Брайса, что необходимость двухпалатной системы основана

---

[1]) James Bryce. The American Commonwealth. Third ed. London. 1898, vol. I. p. 480.

на вѣрѣ, разумѣется, не можетъ насъудовлетворить. Однако, существованіе двухпалатной системы есть фактъ, господствующій почти повсюду. Слѣдовательно, намъ остается самимъ найти научное объясненіе ея существованія.

Существованіе двухпалатной системы въ парламентарныхъ государствахъ, въ государствахъ, развившихся постепенно изъ полупредставительной сословной монархіи, весьма понятно. Для уясненія вопроса достаточно вспомнить исторію развитія верхней и нижней палатъ англійскаго парламента. Его верхняя палата, палата лордовъ, ведетъ свое начало отъ собранія главнѣйшихъ феодаловъ, обязанныхъ оказывать своему государю помощь дѣломъ (auxilium) и совѣтомъ (consilium). Извѣстное подъ именемъ „Совѣта мудрыхъ“ (Уайтенагемота) англосаксонскихъ королей или „Великаго совѣта“ (Magnum Consilium, Great Council) норманскихъ королей, это совѣщательное поголовное собраніе королевскихъ феодаловъ, конечно, ни въ какомъ случаѣ не можетъ быть названо представительнымъ учрежденіемъ, такъ какъ на это совѣщаніе съ королемъ по его приглашенію феодалы являлись лично, а не посылали вмѣсто себя какихъ-нибудь особыхъ представителей. И это совѣщательное собраніе духовныхъ и свѣтскихъ лордовъ продолжало быть поголовнымъ и послѣ того, какъ короли начали приглашать на совѣщаніе также и представителей городскихъ общинъ и свободныхъ землевладѣльцевъ, чѣмъ было положено начало второй, уже настоящей представительной палатѣ.

Это различное происхожденіе и различное значеніе двухъ англійскихъ палатъ съ самаго начала опредѣлило ихъ будущее соотношеніе. Постепенно получала силу вторая палата и именно потому, что она была единственною представительною палатой англійскаго парламента. Именно ея членамъ населеніе наказывало соглашаться на новые денежные сборы, требуемые королемъ, только подъ условіемъ, что будутъ возстановлены народныя права, нарушенныя королемъ или его слугами; что будутъ подтверждены уже дарованныя ранѣе хартіи вольностей; что будутъ изданы законы, которые требуются населеніемъ. „Grievances must be redressed before supplies are granted“ [1]) (сперва должны

[1]) Stubbs. The Constitutional History of England. V. II, p. 147.

быть удовлетворены жалобы, а потомъ уже дано согласіе на денежные сборы). На этой почвѣ сложилось право представителей палаты общинъ облагать населеніе налогами, и возникла знаменитая политическая аксіома англійской представительной системы: „No taxation without representation“ („нѣтъ обложенія безъ представительства“ или „нѣтъ представительства—нѣтъ обложенія“). На этой же почвѣ сложилось и право законодательной иниціативы представительной палаты и получила признаніе вторая политическая аксіома, взятая изъ свода Юстиніана: „That which touches all shall be approved by all“ („то, что касается всѣхъ, должно быть всѣми и одобрено“); потому что, какъ разъясняетъ это Томасъ Смитъ, „каждый англичанинъ предполагается присутствующимъ тамъ (въ парламентѣ) или лично (если онъ членъ палаты лордовъ), или черезъ своего довѣреннаго или уполномоченнаго“ [1]) (избираемаго имъ въ палату общинъ), потому что „согласіе парламента принимается за согласіе всѣхъ и каждаго“.

Верхняя палата никогда не могла назвать себя представительницей народа, потому что она была поголовнымъ собраніемъ главъ аристократическихъ родовъ. Со временемъ она все болѣе и болѣе становилась главнѣйшимъ политическимъ учрежденіемъ, съ помощью котораго немногочисленная аристократія крупныхъ землевладѣльцевъ стала отстаивать свои узко эгоистическіе классовые интересы.

Сохранившая въ значительной степени [2]) до нашихъ дней свой прежній непредставительный характеръ, англійская палата лордовъ можетъ и теперь еще служить хорошимъ образчикомъ для доказательства той „необходимости“, ради которой существуютъ вторыя палаты въ централизованномъ, унитарномъ представительномъ государствѣ. Прежніе теоретики правового государства доказывали эту „необходимость“ достаточно краснорѣчиво и вполнѣ открыто защищая свои классовые или сословные интересы.

„Необходимо“, говорилъ Блэкстонъ, „чтобы различіе общественнаго положенія и почестей существовало въ каждомъ

---

[1]) Thomas Smith. The Commonwelth of England p. 77—78.

[2]) Настоящая палата лордовъ насчитываетъ около 600 членовъ. Изъ нихъ представительныхъ лордовъ только 44: 16 выбираемыхъ шотландскою и 28 ирландскою аристократіею изъ своей среды.

благоустроенномъ государствѣ... Въ особенности же необходима знать при нашей смѣшанной и сложной конституціи... чтобы служить стѣной, могущей выдержать напоръ короны и народа... Знатные суть столбы.., непосредственно поддерживающіе тронъ; если онъ падетъ, то знать будетъ погребена подъ его развалинами... Но разъ для государства такъ необходимы сословныя привиллегіи, необходимо также, чтобы собственники этихъ привиллегій образовали бы независимую и особую палату законодательнаго собранія. Потому что, если бы знать смѣшалась съ остальною массою народа и, подобно прочему населенію, пользовалась бы лишь правомъ выбора представителей, то всѣ сословныя привиллегіи знати очень скоро были бы сломлены народной бурей, которая уравняла бы всѣ различія. Вотъ почему въ высшей степени необходимо, чтобы знатное сословіе образовало бы особую палату, имѣло бы особыя совѣщанія и власть, отличную отъ палаты общинъ“ [1]). Такое обоснованіе Блэкстономъ необходимости второй палаты не нуждается ни въ какихъ разъясненіяхъ. Онъ открыто и безъ всякихъ стѣсненій говоритъ объ истинномъ назначеніи второй палаты.

Столь же чистосердеченъ въ своемъ отстаиваніи второй палаты и Монтескье. „Въ любомъ государствѣ, говоритъ онъ, всегда существуютъ люди, выдающіеся своимъ происхожденіемъ, своими богатствами, своими почестями. Но если бы эти знатные люди были смѣшаны съ народомъ, и если бы они пользовались лишь правомъ единаго голоса, какъ и всѣ другіе граждане, то общая свобода оказалась бы ихъ рабствомъ..., потому что большинство рѣшеній дѣлалось бы противъ нихъ. Поэтому ихъ участіе въ законодательствѣ должно быть приведено въ соотвѣтствіе со всѣми прочими преимуществами, какими они пользуются въ государствѣ. А это можетъ быть сдѣлано, если они образуютъ учрежденіе, имѣющее право останавливать рѣшеніе народа“ [1]). Учрежденіе, которое въ данномъ случаѣ защищаетъ Монтескье, есть палата лордовъ.

Подобныя обоснованія необходимости второй палаты очень ярко отражаютъ на себѣ классовыя чувства ихъ обоснова-

---

[1]) William Blackstone. Commentaries... B. I, Ch. 2, p. 157—8.
[2]) Montesquieu. Esprit des Lois. L. XI, ch. VI.

телей, защитниковъ эгоистическихъ дворянскихъ привиллегій. На такой же почвѣ позднѣе возникла классовая теорія парламентскаго представительства, выдвинутая въ Англіи Дизраэли. Онъ желалъ видѣть различные по своей численности общественные слои уравновѣшивающими другъ друга посредствомъ особаго парламентскаго представительства. Это послѣднее должно было бы соотвѣтствовать не числу людей, принадлежащихъ къ тому или другому классу, а положенію отдѣльныхъ классовъ въ обществѣ.

Мы знаемъ многихъ либеральныхъ политическихъ писателей, которые стѣсняются открыто объявлять себя сторонниками этой классовой теоріи представительства. Но не всѣмъ удается скрывать естественное стремленіе своего господствующаго класса обезпечить за собою навѣки политическую власть. Лучшимъ примѣромъ того, какъ трудно политическому писателю, стоящему на почвѣ существующаго общественнаго строя, не проявить своихъ классовыхъ чувствъ, показываетъ примѣръ лучшаго теоретическаго представителя англійскаго либерализма, Джона Стюарта Милля. Онъ тоже говоритъ о „разумно-консервативномъ представительномъ собраніи, которое умѣряетъ и регулируетъ демократическую власть“. Онъ тоже былъ озабоченъ вопросомъ о созданіи такой второй палаты, которая была бы составлена изъ элементовъ, которые, будучи свободны отъ подозрѣнія въ преслѣдованіи интересовъ, враждебныхъ большинству, заставляли бы ее (т. е. вторую палату) бороться противъ классовыхъ интересовъ большинства“ [1]).

Но Милль считалъ, что англійская палата лордовъ сдѣлалась уже негодною для достиженія этой цѣли. Онъ представлялъ себѣ желательную вторую палату въ родѣ римскаго сената. Предполагаемый имъ англійскій сенатъ долженъ былъ состоять изъ бывшихъ членовъ особой законодательной комиссіи, бывшихъ и настоящихъ судій, бывшихъ министровъ, главнокомандующихъ, бывшихъ генералъ-губернаторовъ, губернаторовъ и перворазрядныхъ дипломатовъ [2]). Трудно сказать, что болѣе всего руководило

---

[1]) Стюартъ Милль. Представительное правленіе. Рус. пер. Р. И. Сементковскаго. 1897 г., стр. 133.

[2]) Тамъ же. См. стр. 134.

Миллемъ въ созданіи подобнаго проекта второй палаты: вѣра ли въ государственную мудрость бюрократіи или просто его сочувствіе къ служителямъ буржуазіи, каковымъ отчасти былъ и самъ Милль. Несомнѣнно лишь одно: вторая палата, построенная по плану Милля, была бы вполнѣ способна защищать классовые интересы плутократическаго меньшинства противъ интересовъ демократическаго большинства. Въ этомъ отношеніи предполагаемая палата Милля могла бы явиться въ рукахъ буржуазіи гораздо болѣе дѣйствительнымъ оружіемъ, чѣмъ палата лордовъ.

Служа вѣчнымъ орудіемъ консерватизма и реакціи, англійская палата лордовъ пользуется весьма заслуженною ненавистью англійскихъ радикаловъ и демократовъ, которые требуютъ ея немедленнаго упраздненія; и это требованіе находитъ себѣ сочувствіе даже въ кругахъ крупной буржуазіи. И тѣ англійскіе политики, которые считаютъ необходимымъ существованіе контроля за палатой общинъ, выдвигаютъ на очередь новый политическій вопросъ о замѣнѣ отжившей палаты новымъ учрежденіемъ—прямымъ народнымъ голосованіемъ или референдумомъ.

Однако, намъ могутъ возразить, что какая-то выродившаяся палата лордовъ отнюдь не можетъ служить примѣромъ для доказательства всей „необходимости“ существованія верхней палаты или сената; равнымъ образомъ этотъ примѣръ не можетъ быть доказательствомъ и противъ „необходимости“ существованія второй палаты новѣйшаго образца. Намъ скажутъ, что новѣйшее представительное государство нуждается во властномъ сенатѣ, который могъ бы служить дѣйствительнымъ противовѣсомъ противъ торопливости, тираничности и испорченности демократической палаты народныхъ представителей. А потому обратимся къ республиканской Франціи, представительная система которой относится всецѣло къ двухпалатнымъ учрежденіямъ новѣйшаго времени.

„Раздѣленіе законодательнаго учрежденія на двѣ палаты“, говоритъ проф. Эсмэнъ, „имѣетъ своею ближайшею цѣлью ослабить дѣйствительную силу законодательной власти, которая при представительномъ образѣ правленія громадна, слѣдовательно, опасна [1]). Но такова была лишь ближайшая

[1]) A. Esmein. Elémens de Droit Constitutionnel. P. 86.

цѣль французскаго сената. Конечная же цѣль и назначеніе его состояли въ томъ, чтобы онъ могъ служить въ рукахъ господствующихъ классовъ противовѣсомъ демократіи. Французскій сенатъ былъ учрежденъ національнымъ собраніемъ. Комиссія, которой было поручено выработать уставъ сената, поставила своею цѣлью „дать законное удовлетвореніе интересамъ земельной собственности, торговли и промышленности, представителемъ которыхъ въ частности и долженъ былъ быть французскій сенатъ“ [1]).

Изданный національнымъ собраніемъ законъ 24 февраля 1875 года опредѣлилъ составъ сената. Изъ 300 его членовъ, согласно статьѣ 29-й, 225 лицъ, не моложе 40-лѣтняго возраста, избирались на 9 лѣтъ не самимъ населеніемъ, а должностными лицами департаментовъ и колоній, особыми избирательными собраніями, въ составъ которыхъ входятъ: „депутаты, генеральные совѣтники округовъ и делегаты, избираемые муниципальными совѣтами изъ общаго числа избирателей мѣстной общины“. Остальные 75 членовъ назначались въ первый разъ пожизненно національнымъ собраніемъ съ тѣмъ, чтобы впослѣдствіи они выбирались самимъ сенатомъ путемъ кооптаціи (ст. 1, 5 и 7 закона 24 февраля). Посредствомъ этого закона, говоритъ проф. Эсмэнъ, „національное собраніе хотѣло противопоставить демократіи двойную ограду, стремилось создать двойной противовѣсъ демократическому закону чиселъ“ [2]).

Послѣдовавшій въ 1884 году частичный пересмотръ конституціи привелъ къ измѣненію закона 1875 года. Новый законъ 9 декабря 1884 г. отмѣнилъ право назначенія 75 членовъ самимъ сенатомъ и предоставилъ департаментамъ и колоніямъ замѣщать мѣста вымирающихъ пожизненныхъ сенаторовъ на общемъ основаніи. Такимъ образомъ французскій сенатъ, по „знаменитому“ изреченію Гамбетты, сдѣлался окончательно великимъ „земскимъ совѣтомъ самоуправляющихся общинъ Франціи“.

Дѣйствительно французскій сенатъ, безъ большой натяжки, можно назвать государственнымъ совѣтомъ французскихъ земствъ и городовъ. Но, спрашивается, орудіемъ

---

[1]) Тамъ же. Стр. 721
[2]) Тамъ же. Стр. 727.

какихъ классовъ является этотъ „общій совѣтъ коммунъ Франціи?“ Проф. Эсмэнъ называетъ законъ 1884 года уступкой демократіи. Но сдѣлалъ ли этотъ законъ французскій сенатъ дѣйствительно демократическимъ? Нисколько. И, по закону 1884 года, французскій сенатъ, какъ это и подобаетъ истинному сенату, продолжаетъ состоять изъ старичковъ, которые къ тому же процѣжены черезъ двухстепенные выборы. Самъ же французскій народъ попрежнему не имѣетъ права избирать непосредственно своихъ сенаторовъ даже изъ стариковъ.

Назначенная своими учредителями служить „удовлетворенію законныхъ интересовъ поземельной собственности, торговли и промышленности“, французская земская палата вполнѣ отвѣчаетъ той практической задачѣ, которую поставило себѣ національное собраніе, учредившее сенатъ. Въ рукахъ господствующихъ классовъ, французскихъ земцевъ и „отцовъ“ французскихъ городовъ, сенатъ можетъ дѣйствительно служить двойной оградой противъ демократіи. Послѣ этого вполнѣ понятно, почему французская демократія требуетъ уничтоженія сената. Французская демократія не признаетъ и никогда не признавала законнаго существованія ни за какимъ сенатомъ, ни за какою второю палатою. Въ этомъ отношеніи французская демократія разъ навсегда, вполнѣ опредѣленно высказалась болѣе ста лѣтъ тому назадъ, устами Жирардэна и Лустало, провозвѣстниковъ демократической республики 1793 г. Еще въ 1790 году Лустало предложилъ клубу Кордельеровъ свою демократическую программу конституціи. Въ ней говорилось, что въ демократическомъ государствѣ „верхнюю палату“ должны составлять первичныя собранія избирателей, и что самъ французскій народъ представляетъ собою настоящій сенатъ республики. Программа Лустало нашла себѣ поддержку у Кордельеровъ. Въ слѣдующемъ году въ томъ же клубѣ была принята подобная же программа Ренэ де-Жирардэна. Такимъ же образомъ смотрѣла на народъ и республиканско-демократическая конституція 1793 года, принятая конвентомъ. Это былъ уже явный переходъ къ народовластію. Поэтому можно до извѣстной степени согласиться съ представительниками въ томъ, что единое полновластное представительное собраніе далеко не безопасно для существова-

нія представительнаго правленія; и что для болѣе вѣрнаго обезпеченія существованія этой системы вторая палата весьма полезна. Впрочемъ примѣръ Франціи 1871—1876 гг., примѣры Греціи, Сербіи, Болгаріи, Люксембурга, отдѣльныхъ кантоновъ Швейцаріи показываютъ, что вторая палата не есть безусловная необходимость для существованія представительнаго правленія.

Нѣкоторые изъ современныхъ сторонниковъ двухпалатной системы, допуская даже, что въ унитарномъ, централизованномъ государствѣ вторая палата имѣетъ анти-демократическое и консервативное значеніе, однако упорно настаиваютъ на томъ, что въ демократическомъ союзномъ государствѣ вторая палата не имѣетъ этого значенія. Для доказательства своего положенія они ссылаются на Соединенные Штаты Америки и на Швейцарію. Поэтому, чтобы окончательно рѣшить спорный вопросъ о „необходимости" второй палаты, намъ не остается ничего иного, какъ обратиться къ этимъ двумъ государствамъ и къ исторіи сложенія въ нихъ двухпалатной системы. Начнемъ съ Америки.

Первая союзная конституція (1781 г.) стремилась больше всего къ тому, чтобы обезпечить самодержавіе, свободу и независимость отдѣльныхъ штатовъ въ ущербъ союзной власти общесоюзнаго конгресса представителей. Отдѣльные штаты, посылая на эти конгрессы своихъ делегатовъ, сохраняли за собою право отзыва своихъ уполномоченныхъ (см. ст. III). Само собой разумѣется, что подобное союзное правительство не имѣло никакой дѣйствительной власти надъ штатами; а на болѣе властное общесоюзное правительство штаты долгое время не соглашались, хотя война убѣдительно показывала совершенную неудовлетворительность безвластнаго союзнаго собранія делегатовъ. Только въ 1787 году штаты рѣшились наконецъ признать болѣе властное союзное представительное правительство. Однако они поставили непремѣннымъ условіемъ, чтобы союзной палатѣ представителей всего американскаго народа было противопоставлено, въ качествѣ противовѣса, особое представительство отдѣльныхъ штатовъ. Предполагалось, что эта палата явится выразительницей стремленій центральной союзной власти. Поэтому для ея обузданія и учреждалась особая

вторая палата или сенатъ, который составляется изъ делегатовъ отдѣльныхъ штатовъ, по два отъ каждаго.

Члены первой палаты избирались только на два года и возобновлялись всѣ разомъ. Члены сената возобновлялись по частямъ и избирались на 6 лѣтъ. Этимъ способомъ заранѣе хотѣли сдѣлать сенатъ учрежденіемъ болѣе „устойчивымъ“ т. е. консервативнымъ; и его назначеніемъ было ослабить власть контролируемой имъ болѣе демократической палаты представителей. Болѣе того. Палата представителей, по конституціи, имѣла назначеніемъ быть учрежденіемъ законодательнымъ; а сенату было поручено рѣшеніе нѣкоторыхъ чисто правительственныхъ дѣлъ. Такимъ образомъ можно сказать, что верхняя палата американскаго союзнаго государства, хотя она и возникла на почвѣ совершенно отличной отъ верхнихъ палатъ унитарныхъ европейскихъ государствъ, однако съ самаго своего основанія получила то же охранительное, консервативное назначеніе. Съ теченіемъ времени это значеніе сената не только еще болѣе опредѣлилось, но и выяснилась также его анти-демократичность. Члены палаты избираются непосредственно самимъ народомъ, члены сената представительными учрежденіями отдѣльныхъ штатовъ. Правда, въ настоящее время двухстепенность выборовъ сенаторовъ потеряла свое прежнее значеніе, благодаря развитію партій: партіи обязываютъ своихъ кандидатовъ въ мѣстные парламенты заранѣе давать свое согласіе передъ избирателями голосовать на сенатскихъ выборахъ за вполнѣ опредѣленныхъ лицъ. Но зато развитіе капитализма сдѣлало орудіемъ капитала и избираемыхъ сенаторовъ, и представителей, и сами партіи. И если можно оспаривать особое значеніе американскаго сената, какъ политическаго средства господствующихъ классовъ для отстаиванія ихъ интересовъ, то только потому, что американская палата представителей можетъ вполнѣ поспорить въ этомъ отношеніи съ сенатомъ.

Намъ остается коснуться второй палаты Швейцарскаго союза. Ея возникновеніе тожественно съ возникновеніемъ американскаго сената. И въ данномъ случаѣ возникновеніе союзнаго государства было основано на компромиссѣ: кантоны согласились признать центральную власть общешвейцарскаго представительнаго собранія, избраннаго всѣмъ

швейцарскимъ народомъ путемъ всеобщей подачи голосовъ, только подъ однимъ условіемъ. И этимъ условіемъ, такъ же какъ и въ Америкѣ, было учрежденіе федералистической палаты представителей отъ кантоновъ. Эта послѣдняя палата должна была стоять на стражѣ неприкосновенности кантоновъ, ихъ автономіи, ихъ независимаго самоуправленія. И въ данномъ случаѣ вторая палата съ самаго же начала получила чисто охранительное, консервативное значеніе. И въ данномъ случаѣ вторая палата, созданная въ противовѣсъ первой, получила анти-демократическій характеръ, ибо ея члены стали избираться не самимъ населеніемъ кантоновъ, а ихъ правительственными учрежденіями. Съ теченіемъ времени ея охранительное и анти-демократическое значеніе еще болѣе усилилось.

Дѣло въ томъ, что развитіе какъ американскаго, такъ и швейцарскаго союза республикъ за все время ихъ существованія выражалось въ развитіи національнаго самосознанія, національнаго единства, національной воли; и олицетворителемъ этого развитія служила именно та палата національнаго представительства, дѣйствія которой должна была парализовать палата кантоновъ или штатовъ, предназначенная такимъ образомъ служить, если не преградою, то тормазомъ дальнѣйшему національному развитію.

Само собой разумѣется, ни швейцарская палата кантоновъ, ни американскій сенатъ, несмотря на все свое стремленіе повернуть колесо исторіи въ обратную сторону, сдѣлать этого не смогли; и въ концѣ концовъ они должны были покориться общему теченію и политическому развитію страны. Въ обоихъ случаяхъ вторая палата оказалась совершенно безсильной выполнить то назначеніе, ту цѣль, для достиженія которой она была создана, т. е. не смогла оградить независимость самоуправляющихся республикъ отъ вмѣшательства центральной власти представительнаго союзнаго правительства. Въ обоихъ случаяхъ суверенитетъ отдѣльныхъ штатовъ или кантоновъ, остался лишь на бумагѣ. Въ обоихъ случаяхъ союзъ республикъ, несмотря на все противодѣйствіе вторыхъ палатъ, превратился въ единую союзную республику, дальнѣйшее развитіе которой совершается въ сторону дальнѣйшей централизаціи. Но если это такъ,—а отрицать того, что это такъ, никто не станетъ,—

то спрашивается, какой же политической цѣли остались служить вторыя палаты Америки, и Швейцаріи? Отвѣтъ можетъ быть только одинъ: служить тому же назначенію, ради котораго учреждаются и существуютъ палаты въ централизованныхъ унитарныхъ государствахъ, т. е. служить „двойной оградой противъ демократіи". Въ Америкѣ сенатъ исполняетъ это назначеніе въ сотрудничествѣ съ палатой представителей. Въ Швейцаріи это благородное сотрудничество тоже имѣло мѣсто. Но капитализмъ и крупная буржуазія не достигли въ Швейцаріи того чудовищнаго развитія, какого они достигли въ Америкѣ гдѣ уже говорятъ о своего рода промышленномъ феодализмѣ. Швейцарская мелкобуржуазная и рабочая демократія оказалась сильнѣе денежной аристократіи, благодаря чему ограда была сломлена. Демократія добилась правъ предложенія и утвержденія законовъ самимъ народомъ. Высшій контроль за представительнымъ собраніемъ и за самою палатою кантоновъ перешелъ къ швейцарскому народу, который такимъ образомъ осуществилъ идеалъ демократовъ великой французской революціи, сдѣлался сенатомъ демократической республики, для которой вторая палата стала совершенно излишней.

Такимъ образомъ изученіе вторыхъ палатъ, существующихъ въ союзныхъ республикахъ, отнюдь не опровергаетъ, а, напротивъ, подтверждаетъ и дополняетъ тотъ выводъ, который нами сдѣланъ на основаніи изученія вторыхъ палатъ въ централизованныхъ унитарныхъ государствахъ. Этотъ выводъ можно формулировать въ слѣдующихъ трехъ положеніяхъ.

1. Для демократической республики, т. е. для республики, въ которой верховная законодательная власть непосредственно принадлежитъ народу, и въ которой народъ самъ контролируетъ свою палату представителей, вторая палата совершенно не нужна.

2. Для представительнаго государства, въ которомъ верховная законодательная власть находится въ рукахъ законодательнаго собранія или парламента, въ которомъ не существуетъ прямой отвѣтственности выбранныхъ представителей передъ народомъ, вторая палата имѣетъ свое значеніе. Она можетъ служить для болѣе вѣрнаго обезпеченія существованія чисто представительнаго правленія.

Примѣръ революціонной Франціи показалъ, что при единой палатѣ переходъ отъ представительной системы къ демократической можетъ совершиться болѣе легко.

3. Вторая палата, служа опорой чисто представительной системы, вмѣстѣ съ тѣмъ обезпечиваетъ и политическіе и экономическіе интересы господствующихъ классовъ, собственниковъ земли и капитала. Вторая палата есть ничто иное, какъ ограда противъ демократіи.

Считая вопросъ о двухпалатной системѣ выясненнымъ, мы переходимъ къ выясненію внутренняго механизма представительнаго образа правленія, къ выясненію внутреннихъ пружинъ, приводящихъ въ движеніе какъ его представительныя учрежденія, такъ и всю совокупность избирателей.

ГЛАВА IV.

Внутренній механизмъ представительной системы. Электоратъ и партіи.

Какъ бы ни игнорировались права избирателей при неограниченномъ господствѣ парламента, всегда и всюду существуетъ извѣстная зависимость между верховнымъ представительнымъ учрежденіемъ страны и всею совокупностью его избирателей, потому что составъ избирателей, электората до извѣстной степени обусловливаетъ составъ самого парламента.

Здѣсь нѣтъ мѣста останавливаться на существующихъ системахъ избирательнаго права. Это одинъ изъ тѣхъ немногихъ политическихъ вопросовъ, которымъ посчастливилось въ сравнительно бѣдной русской политической литературѣ. Здѣсь необходимо, однако, обратить вниманіе на то направленіе, въ которомъ повсюду совершается развитіе избирательнаго права. Демократія всѣхъ странъ стремится сдѣлать избирательное право дѣйствительно всеобщимъ распространить его одинаково какъ на мужчинъ, такъ и на женщинъ, и такимъ образомъ отожествить совокупность избирателей или электоратъ со всѣмъ взрослымъ населеніемъ страны, способнымъ жить сознательною жизнью гражданъ. И тамъ, гдѣ существуетъ дѣйствительно всеобщее, прямое и равное избирательное право, тамъ, и только тамъ, можно назвать политически организованнымъ народомъ всю совокупность его полноправныхъ гражданъ-избирателей. Но тамъ, гдѣ демократіи еще не удалось сдѣлать избирательное право дѣйствительно всеобщимъ,

тамъ отожествленіе электората и народа является или грубою ошибкою, или намѣреннымъ извращеніемъ дѣйствительности.

Настоящею двигательною силою избирателей и настоящими пружинами представительной системы служатъ политическія партіи.

Политическія партіи существуютъ всюду, гдѣ проявляется политическая жизнь. Онѣ существовали и въ древнихъ Аѳинахъ, и въ древнемъ Римѣ, и въ средневѣковыхъ городскихъ республикахъ Западной Европы, и въ Великомъ Новгородѣ, всюду, гдѣ жители распадались на различные общественные слои на основаніи своего достатка и общественнаго положенія. Организованная борьба различныхъ классовъ неизбѣжно повсюду становилась борьбою политическихъ партій, какъ только граждане различныхъ классовъ населенія начинали стремиться къ участію въ управленіи страны, съ цѣлью обезпечить свои общественные выгоды и интересы. Чѣмъ большаго развитія достигаетъ данное общество, тѣмъ болѣе сознательною, организованною и напряженною дѣлается партійная борьба его гражданъ. Послѣдніе начинаютъ смотрѣть на общественныя должности, какъ на свою политическую добычу. Не даромъ конституція политически высоко развитой древней классической республики опредѣлялась Аристотелемъ какъ „организація общественныхъ должностей, которыя всѣ граждане распредѣляютъ между собой сообразно силѣ классовъ, участвующихъ во власти“.

Политическая жизнь современной Американской республики можетъ служить прекраснымъ примѣромъ того же классическаго опредѣленія Аристотеля. Партіи Америки давно уже смотрятъ на общественныя должности, какъ на свою добычу, о чемъ вожди американскихъ партій нисколько не стѣсняются открыто объявлять. Извѣстно знаменитое выраженіе вождя демократической партіи Джексона, который въ 20-хъ годахъ прошлаго столѣтія былъ выбранъ въ президенты Штатовъ. „Spoils to the victors“ (добыча—побѣдителямъ)! воскликнулъ онъ, принимаясь вмѣстѣ со своими партійными сотоварищами гнать со всѣхъ мѣстъ прежнихъ должностныхъ лицъ и замѣщать очищенныя мѣста членами своей партіи.

Политическія партіи существуютъ даже въ такихъ политически отсталыхъ монархическихъ странахъ, которыя еще не доразвились до представительнаго правленія. Примѣрами могутъ служить какъ Германія, такъ и Россія нашихъ дней. Политическія партіи предшествуютъ представительному правленію. Онѣ слагаются на почвѣ первыхъ стремленій народа къ своему политическому освобожденію и къ свободной гражданской жизни. Появленіе политическихъ партій означаетъ начало политической жизни гражданъ, которая повсюду приводитъ неизбѣжно къ свободнымъ политическимъ формамъ.

Въ представительномъ государствѣ партіи организуются, какъ и повсюду, на почвѣ извѣстныхъ общественныхъ выгодъ и интересовъ различныхъ классовъ. А такъ какъ высшимъ политическимъ учрежденіемъ любого представительнаго государства является его верховное представительное собраніе, его парламентъ, то и политическая борьба различныхъ классовъ за власть и за участіе въ управленіи страной естественно сосредоточивается вокругъ парламента. Во время избирательной агитаціи эта борьба съ особенной силой проявляется внѣ парламента, въ кругу избирателей; а потомъ она сосредоточивается главнымъ образомъ внутри самого парламента, такъ какъ членами его оказываются наиболѣе видные дѣятели той или иной партіи.

Партійно-классовый характеръ современныхъ представительныхъ учрежденій, очевиденъ. Здѣсь можно даже не упоминать о тѣхъ изъ нихъ въ основѣ которыхъ лежитъ представительство интересовъ разныхъ классовъ, составляющихъ отдѣльныя куріи; таковъ, напримѣръ, австрійскій рейхсратъ. Положеніе о Государственной Думѣ даетъ намъ другой примѣръ полусословно-классоваго представительства интересовъ. Но и тамъ, гдѣ представительныя собранія избираются на основѣ всеобщаго избирательнаго права и могутъ быть названы безъ особой натяжки прямымъ народнымъ представительствомъ, даже и тамъ они сохраняютъ, и не могутъ не сохранять, свой партійно-классовый характеръ. Они не могутъ не сохранять этого характера, потому что существуютъ классы, которые стремятся пользоваться этими учрежденіями для обезпеченія своихъ общественныхъ выгодъ и политическихъ интересовъ; потому что различные

классы находятся въ постоянной борьбѣ другъ съ другомъ; потому что они обладаютъ далеко неодинаковою силою и средствами борьбы, а потому неодинаковымъ вліяніемъ и властью въ государствѣ. Наиболѣе могущественный классъ обладаетъ и наибольшими средствами при организаціи избирательной борьбы; и потому онъ можетъ обезпечить себѣ и наибольшее число своихъ представителей въ парламентѣ. Послѣдній такимъ путемъ дѣлается главнымъ образомъ представительствомъ даннаго, наиболѣе могущественнаго класса.

Многіе политическіе писатели, особенно изъ либеральнаго лагеря, часто отрицаютъ классовый характеръ своей партіи и стараются всячески затушевать его. Быть можетъ, такимъ способомъ и достигаются нѣкоторые политическіе результаты, ибо малосознательные люди, сбитые съ толку политическими писателями, защищающими интересы буржуазіи, нерѣдко подаютъ свои голоса за либеральную партію и даже вступаютъ въ ея ряды, хотя интересы ихъ собственнаго класса враждебны интересамъ, представителемъ которыхъ является эта партія. Однако, затемненіе классоваго характера той или иной партіи само по себѣ далеко не рекомендуетъ ея дѣятелей съ чисто политической точки зрѣнія. Дѣло въ томъ, что идейную силу партіи составляетъ выдержанность и обоснованность ея отличительныхъ экономическихъ и политическихъ требованій. Но опредѣленность и сила этихъ требованій какъ разъ основывается на томъ, что они являются требованіями опредѣленнаго общественнаго слоя или класса. Можно, конечно, совершенно отрицать партіи вообще и бороться съ ними; но разъ сознана ихъ необходимость, то нелогично и неразумно отрицать то, что дѣлаетъ партію фактическою общественною силою и что сообщаетъ принципіальную выдержанность ея программѣ. А дѣлаетъ это ничто иное, какъ то, что партія выражаетъ интересы опредѣленнаго класса и является политической организаціей сознательныхъ и дѣятельныхъ членовъ именно этого класса.

Исторія представительной системы любой парламентской страны даетъ многочисленные наглядные примѣры справедливости только что сказаннаго. Чѣмъ раньше населеніе государства начало жить политическою жизнью, чѣмъ раньше стало оно сознавать себя политическимъ обществомъ, тѣмъ

изобильнѣе его политическая исторія примѣрами дѣятельности и борьбы партій, достигающихъ съ теченіемъ времени необыкновенно высокаго развитія. Наглядным доказательствомъ этому могутъ служить Англія, Соединенные Штаты и другія наиболѣе свободныя государства.

Современныя политическія партіи Англіи ведутъ свое происхожденіе отъ двухъ знаменитыхъ старинныхъ партій виговъ и тори, которыя образовались въ XVII столѣтіи на почвѣ борьбы парламента съ королевской властью. Партія тори была въ то время партіей двора, привиллегированныхъ крупныхъ землевладѣльцевъ, духовнаго и свѣтскаго чиновничества и выродившейся аристократіи. Партія виговъ являлась партіей среднихъ и болѣе мелкихъ собственниковъ земли, торговопромышленнаго капитала, людей свободныхъ профессій и другихъ слоевъ буржуазіи. Этимъ двумъ партіямъ виговъ и тори предшествовали партія „круглоголовыхъ“, какъ назывались сторонники парламента и народа, и партія „кавалеровъ“ или сторонниковъ двора и королевской бюрократіи. Со времени окончательной побѣды парламента надъ королевской властью и съ переходомъ верховной власти въ руки парламента, господствующія англійскія политическія партіи обновлялись много разъ; онѣ измѣняли свой составъ и свои названія, сообразно измѣнившимся условіямъ и новымъ общественнымъ отношеніямъ. Нынѣ обѣ господствующія партіи въ Англіи—либераловъ и консерваторовъ—являются по существу своему буржуазными. Благодаря этому, современные виги, т. е. либералы, во многихъ отношеніяхъ мало чѣмъ отличаются отъ современныхъ тори. Это было отмѣчено Н. Г. Чернышевскимъ еще въ 1860 году, когда онъ писалъ: „Сущность нынѣшняго англійскаго вигизма: быть прогрессивнымъ въ мелочахъ, не имѣющихъ важности въ государственной жизни; быть консервативнымъ во всемъ важномъ“ [1]). То, что когда-то раздѣляло эти двѣ партіи, давно уже не существуетъ. Въ Англіи давно уже нѣтъ настоящей королевской власти; въ дѣйствительности страна давно уже превратилась въ парламентскую республику, сохранившую монархическій привѣсокъ. Существованіе этого послѣдняго связано, съ одной стороны, съ сохра-

[1]) Н. Чернышевскій: Нынѣшніе англійскіе виги. Совр. 1860 г.

неніемъ разныхъ привиллегій англійской аристократіи и лэндлордизма; съ другой стороны, на сохраненіе монархической оболочки вліяетъ тотъ фактъ, что для подвластнаго англичанамъ населенія тѣхъ ихъ владѣній, которыя еще не достигли самоуправленія, англійскій король до сихъ поръ является почти неограниченнымъ или болѣе или менѣе ограниченнымъ монархомъ.

То, что отдѣляетъ другъ отъ друга двѣ господствующія партіи Англіи, это скорѣе наиболѣе важные вопросы внѣшней и колоніальной политики, а также болѣе второстепенные вопросы внутренней политики, касающіеся денежнаго хозяйства и налоговъ. Въ этомъ отношеніи либеральная партія дѣйствительно отличается отъ консерваторовъ довольно сильно. Доказательствомъ можетъ служить хотя бы ихъ различное отношеніе къ экономической политикѣ Чемберлэна и къ его плану тарифной реформы. Тотъ фактъ, что консервативная партія поддерживала его планъ обложенія пошлинами иностранныхъ товаровъ, въ интересахъ англійскихъ капиталистовъ и крупныхъ землевладѣльцевъ, прекрасно показалъ, что консервативная партія Англіи и есть партія этихъ крупныхъ капиталистовъ и землевладѣльцевъ. Наоборотъ, отстаиваніе либералами интересовъ потребителей, при враждебномъ ихъ отношеніи къ соціалистическому рабочему движенію, подтвердило лишній разъ, что англійская либеральная партія есть партія мелкой и средней буржуазіи по преимуществу.

Организаціями обѣихъ партій являются, разумѣется, широкія организаціи избирателей, покрывающія всю Англію густыми сѣтями. Основною организаціонною ячейкою, настоящимъ фундаментомъ англійскихъ партій служитъ городской кварталъ (ward) или избирательный участокъ (polling district). Эти мельчайшія участковыя организаціи избирателей имѣютъ свои собранія, своихъ должностныхъ лицъ, своихъ секретарей, кассировъ и выбираютъ своихъ представителей, делегатовъ въ центральную организацію того избирательнаго округа, въ составъ котораго входятъ данные избирательные участки. Собраніе всѣхъ делегатовъ даннаго округа является его партійнымъ представительнымъ собраніемъ, своего рода мѣстнымъ партійнымъ парламентомъ. На немъ рѣшаются всѣ мѣстныя партійныя дѣла дан-

наго округа, не имѣющія особо важнаго обще-партійнаго значенія, и избирается мѣстное управленіе партіи, ея мѣстный комитетъ.

Организаціи избирательныхъ округовъ въ свою очередь объединены въ одинъ общій союзъ или федерацію всѣхъ мѣстныхъ организацій партіи. Самоуправленіе партіи завершается общимъ представительнымъ собраніемъ делегатовъ всѣхъ мѣстныхъ организацій. Это общее собраніе делегатовъ или совѣтъ партіи собирается ежегодно и является ея верховнымъ учрежденіемъ; въ составъ его, кромѣ делегатовъ, входятъ также и всѣ члены парламента, принадлежащіе къ данной партіи.

Рядомъ съ общимъ собраніемъ делегатовъ мѣстныхъ организацій партіи и ея представителей въ парламентѣ, существуетъ еще особый общій комитетъ, который состоитъ изъ меньшаго числа делегатовъ. Его главное дѣло— организовать партійное управленіе: организовать выборный исполнительный комитетъ партіи, давать ему необходимыя руководящія указанія въ партійной дѣятельности и согласовать работу всѣхъ партійныхъ организацій избирателей. Такова въ немногихъ словахъ организація англійской либеральной партіи. Организація консервативной партіи, при нѣкоторыхъ своихъ отличіяхъ, во многихъ отношеніяхъ сходна съ организаціей либеральной партіи.

Здѣсь не мѣсто останавливаться на всевозможныхъ побочныхъ организаціяхъ и политическихъ обществахъ, которыя связаны съ общею организаціею партіи и имѣютъ значеніе ея добавочныхъ механизмовъ. Тысячами нитей связываются избиратели, имѣющіе общіе классовые интересы, въ одну стройную и сложную политическую партію, которая можетъ привести въ движеніе цѣлую страну. Чтобы наглядно убѣдиться въ этомъ, достаточно взглянуть на Англію въ моментъ избирательной борьбы, когда вся страна превращается въ бушующее море гражданъ.

Политическая жизнь Соединенныхъ Штатовъ Америки даетъ другой примѣръ подобныхъ же величественныхъ партійныхъ организацій, служащихъ настоящими политическими механизмами, которые приводятъ въ движеніе все дѣятельное общество гражданъ, всю активную націю.

Американскія политическія партіи древнѣе самого союза

штатовъ. Бостонскій политическій клубъ существовалъ еще за полстолѣтія до объявленія независимости и образованія союза штатовъ. А въ моментъ освободительной борьбы съ Англіей политическіе клубы американцевъ имѣли огромное значеніе. Впослѣдствіи эти мѣстные политическіе клубы уступили свое мѣсто огромнымъ національнымъ партійнымъ организаціямъ. Самое названіе собранія членовъ политической партіи каукусомъ (caucus), или своего рода „ватагой", „шайкой", усвоенное и англичанами, ведетъ свое происхожденіе отъ первыхъ политическихъ клубовъ Америки.

Американскія политическія партіи достигли еще болѣе широкаго развитія, чѣмъ англійскія. Ихъ основаніемъ служатъ primaries, т. е. первичныя собранія избирателей, соотвѣтствующія англійскимъ wards и polling districts. М. Острогорскій, который занимался спеціальнымъ изслѣдованіемъ политическихъ партій Англіи и Америки и посвятилъ этому вопросу большую двухтомную работу [1]), опредѣляетъ число организованныхъ американскими партіями избирателей огромною цифрою отъ 3.500,000 до 4.000,000 человѣкъ. Считая общее число избирателей въ Соединенныхъ Штатахъ отъ 15.000,000 до 16.000,000, можно сказать, что на каждыхъ четырехъ избирателей приходится одинъ, который представляетъ собою настоящаго партійнаго человѣка.

Благодаря нѣсколько отличному отъ англійскаго развитію хозяйственной жизни Америки, съ ея машинизмомъ и крупнымъ производствомъ, распространяющимся и на область сельскаго хозяйства, благодаря сложившемуся на этой экономической почвѣ нѣсколько иному разслоенію американскаго общества и нѣсколько инымъ условіямъ политическаго развитія этого общества,—благодаря всѣмъ этимъ причинамъ, обѣ господствующія американскія партіи, республиканская и демократическая, нѣсколько отличаются отъ англійскихъ по своему составу и характеру. Но и въ данномъ случаѣ обѣ онѣ являются партіями господствующихъ, имущихъ классовъ: республиканская—партіей крупныхъ ка-

---

[1]) M. Ostrogorsky. La Démocratie et l'organisation des partis politiques. 2. t-s. Paris, 1903.

питалистовъ по преимуществу; демократическая—партіей среднихъ классовъ городской буржуазіи и сельскихъ хозяевъ, фермеровъ и проч.

Развитіе политическихъ партій въ другихъ странахъ значительно отстаетъ отъ Англіи и Америки, что связано конечно съ болѣе высокимъ политическимъ развитіемъ населенія обѣихъ послѣднихъ странъ.

Дѣятельность политическихъ партій во всѣхъ представительныхъ государствахъ сосредоточивается главнымъ образомъ вокругъ парламентской борьбы. Но она происходитъ и внутри и внѣ парламента. Внѣ парламента она проявляется въ партійныхъ организаціяхъ избирателей, особенно во время избирательной борьбы.

Какихъ только средствъ и пріемовъ не пускаютъ въ ходъ современныя буржуазная политическія партіи для заполученія и зарегистрированія обывателя въ свои ряды. Въ обычное время съ этою цѣлью устраиваются всевозможные собранія, митинги, лекціи и вечера для пропаганды программы и обѣщаній партіи. Въ этой работѣ принимаютъ дѣятельное участіе самыя различныя партійныя и „безпартійныя“ учрежденія: ученыя общества, народные университеты и разныя другія образовательныя и просвѣтительныя заведенія. Давая извѣстныя знанія, они нерѣдко пропагандируютъ при этомъ и извѣстныя идеи партіи. Привлекая къ себѣ широкія массы посредствомъ удовлетворенія ихъ умственныхъ потребностей, они вмѣстѣ съ тѣмъ вербуютъ облагодѣтельствованнаго ими обывателя въ ряды той партіи, которой принадлежатъ эти просвѣтительныя учрежденія.

Сама наука служитъ партіи. Ей служитъ и искусство, потому что многочисленныя развлеченія, устраиваемыя „для народа“, окружаютъ его тѣми же партійными сѣтями.

Но настоящая игра начинается лишь съ наступленіемъ предвыборной кампаніи. Въ это время все приводится въ движеніе и всюду происходятъ обращенія партій къ жителямъ съ увѣщаніемъ записываться въ избиратели. А когда наступаютъ выборы, то на сценѣ появляются и сами члены партій, отправляющіеся убѣждать безпартійныхъ обывателей голосовать за кандидатовъ данной партіи. Богатые люди, аристократы и жены ихъ, жены лордовъ, въ обыкновенное время смотрящіе съ такимъ презрѣніемъ на „чернь“, „за-

служивающую сожалѣнія", „идутъ въ народъ", ѣдутъ въ своихъ богатыхъ и удобныхъ экипажахъ въ грязные рабочіе кварталы, стучатся въ двери бѣдняковъ: господствующей партіи требуются избиратели. Въ душномъ жилищѣ пролетарія нерѣдко грязно и дурно пахнетъ, и это непріятно. Но дѣло въ томъ, что его голосъ во время выборовъ равноцѣненъ голосу любого богача, а классъ господствующихъ плутократовъ сравнительно съ трудящимися классами очень малочисленъ. Голосъ пролетарія, благодаря широкому избирательному праву, требуется крупной буржуазіи для поддержанія ея господствующаго положенія. И вотъ зажиточные и нерѣдко даже знатные господа приходятъ въ квартиру бѣдняка, спрашивая его, за кого онъ думаетъ голосовать. Пріятно и вкрадчиво говорятъ они съ „бѣдными людьми", угощая ихъ сигарами; лаская дѣтей рабочаго и лакомя ихъ сластями, они просятъ жену рабочаго поговорить съ мужемъ, посовѣтовать ему и, если возможно, убѣдить его подать свой голосъ за „лучшаго человѣка" партіи, само собою разумѣется, ихъ партіи, ихъ либеральной или консервативной партіи. Этотъ способъ пріобрѣтенія голосовъ съ помощью уговариванія получилъ въ Англіи названіе системы канвассированія или „собиранія голосовъ". Но избиратель, даже обѣщавшій отдать свой голосъ опредѣленной партіи, все же можетъ ускользнуть изъ ея сѣтей; наконецъ онъ можетъ просто полѣниться пойти подать свой голосъ. Вотъ почему въ день выборовъ въ бѣдные кварталы ѣдутъ многочисленные экипажи съ наемными и собственными лошадьми и многомѣстные автомобили для того, чтобы везти избирателей къ голосовочнымъ урнамъ: такъ окончательно „собираются голоса", которые иначе пропали бы для господствующей партіи, если бы она не прислала удобныхъ экипажей. Такъ дѣйствуютъ англійскія партіи внѣ парламента.

Дѣятельность партій внутри парламента естественно сосредоточивается на стремленіи его членовъ, принадлежащихъ къ той или иной партіи, захватить въ свои руки политическую власть и управленіе страной, отстоять общественныя выгоды и политическіе и экономическіе интересы своей партіи и, слѣдовательно, проводить соотвѣтствующую ея интересамъ внутреннюю и внѣшнюю политику. Для достиженія всѣхъ этихъ цѣлей устраиваются всевозможныя пар-

тійныя собранія, на которыхъ происходятъ предварительныя соглашенія членовъ партіи относительно общей тактики, намѣчаются кандидаты на разныя должности и т. д. Члены партіи, образующіе ея парламентскую группу, выбираютъ особыхъ такъ называемыхъ „бичей“, „загонщиковъ“, которые зорко слѣдятъ за обсуждаемыми въ парламентѣ вопросами. Въ особо важныхъ случаяхъ они „сгоняютъ“ въ палату всѣ своихъ членовъ, вызывая ихъ явиться на засѣданіе при помощи особыхъ пригласительныхъ записокъ, которыя играютъ въ этомъ случаѣ роль ударовъ бича загонщика. Нерѣдко члены парламентской группы какой-либо партіи образуютъ „каукусъ“, собираясь въ перерывъ между засѣданіями для того, чтобы согласиться на счетъ предстоящаго голосованія.

Такимъ образомъ парламентъ любого современнаго представительнаго государства распадается на двѣ или болѣе партій, изъ которыхъ обыкновенно какая-нибудь одна является въ данный моментъ господствующею, а другая составляетъ центръ оппозиціи.

Въ Англіи давно уже установилась такъ называемая система партійнаго правленія или party government system, при которой поочередно господствуютъ двѣ партіи, смотря по тому, которая изъ нихъ побѣдила на выборахъ и получила большинство въ палатѣ общинъ. Организація исполнительной власти или такъ называемаго кабинета отвѣтственныхъ министровъ составляетъ первое дѣло побѣдившей партіи. Партія же, побѣжденная на послѣднихъ выборахъ, занимаетъ мѣсто оппозиціи, дожидаясь перваго удобнаго случая, чтобы въ свою очередь захватить правительственную власть въ свои руки.

Этотъ порядокъ двухъ чередующихся партій, то стоящей въ оппозиціи, то управляющей страной съ помощью парламентскаго большинства и избираемаго изъ его среды кабинета министровъ, англійскіе политическіе писатели привыкли считать существеннымъ и необходимымъ условіемъ для правильнаго функціонированія системы представительнаго правленія. Однако примѣръ Французской республики показываетъ, что парламентскій образъ правленія можетъ существовать и тамъ, гдѣ избиратели еще сравнительно слабо сорганизованы и гдѣ парламентъ распадается на цѣлый

рядъ фракцій, которыя врядъ ли можно поставить на одну доску для сравненія съ двумя могущественными партіями Англіи и Америки. Впрочемъ, нельзя не согласиться съ тѣмъ, что сравнительно молодое парламентское правленіе Франціи дѣйствуетъ далеко не съ тою правильностью, съ какою дѣйствуетъ оно въ Англіи. То же слѣдуетъ сказать и объ Италіи. Однако даже и значительно менѣе развитыя политическія партіи этихъ странъ заставляютъ смотрѣть на нихъ, какъ на главную двигательную силу всего внутренняго механизма представительной системы.

Чтобы понять, какое огромное значеніе имѣетъ развитіе партій и ихъ соотношеніе въ той или иной странѣ, для этого достаточно взглянуть на организацію современнаго представительнаго правительства, характеръ котораго всецѣло опредѣляется соотношеніемъ господствующихъ партій.

ГЛАВА V.

Организація правительства (министерства).

При представительномъ образѣ правленія въ рукахъ представителей народа сосредоточивается вся верховная политическая власть. Представительное собраніе служитъ дѣйствительнымъ источникомъ всей верховной власти—законодательной, исполнительной и даже судебной, и потому оно съ полнымъ правомъ можетъ быть названо полновластнымъ представительнымъ правительствомъ. Однако во всѣхъ представительныхъ государствахъ давно уже вошло въ обычай называть правительствомъ извѣстную организацію общественно-должностныхъ лицъ, особую группу нѣсколькихъ правителей или министровъ, которые непосредственно завѣдуютъ различными областями общаго управленія или администраціи страны. Въ зависимости отъ тѣхъ или иныхъ условій происхожденія и развитія даннаго представительнаго государства, организація его правительства можетъ быть различна. Примѣры главнѣйшихъ свободныхъ странъ могутъ служить для этого довольно убѣдительными доказательствами.

Въ Англіи, по выраженію Беджгота, „парламентъ на словахъ выбирается, чтобы вырабатывать законы; въ дѣйствительности же главнѣйшее его дѣло это организовать и держать въ рукахъ исполнительную власть“. Быть можетъ, въ этихъ словахъ Беджгота есть нѣкоторое преувеличеніе на счетъ того, что является главнѣйшимъ дѣломъ парламента. Но основная мысль Беджгота вполнѣ вѣрна. При

парламентскомъ правленіи власть законодательная и исполнительная бываютъ соединены въ рукахъ одного и того же парламентскаго большинства. Это становится сразу яснымъ, если присмотрѣться къ организаціи англійскаго парламентскаго правительства, давно уже принявшаго форму особаго партійнаго кабинета отвѣтственныхъ министровъ.

Англійскій кабинетъ министровъ ведетъ свое происхожденіе отъ тайныхъ совѣщаній королей со своими приближенными слугами (ministers). Парламентъ, въ борьбѣ съ англійскими королями и ихъ безотвѣтственными министрами съ самаго своего основанія стремился ограничить ихъ произволъ и сдѣлать ихъ отвѣтственными за ихъ дѣйствія. Парламентъ призывалъ королевскихъ министровъ къ своему суду, объявлялъ ихъ врагами народа и даже приговаривалъ къ смертной казни. Болѣе того, парламентъ очень рано началъ требовать, чтобы король назначалъ министрами политическихъ дѣятелей, угодныхъ палатѣ общинъ. Такъ въ „великой ремонстраціи“ 1641 г. прямо говорится: „Довольно часты случаи, когда Общины имѣютъ справедливое основаніе противиться избранію нѣкоторыхъ людей въ королевскіе совѣтники, хотя бы онѣ (Общины) и не имѣли достаточныхъ причинъ, чтобы возбудить противъ нихъ обвиненіе“. При этомъ добавлялось: „Субсидіи на содержаніе королевскаго двора и на помощь протестантамъ съ континента будутъ ассигнованы лишь въ томъ случаѣ, если впредь король согласится назначать членами совѣта, посланниками и министрами исключительно такихъ лицъ, на которыхъ парламентъ вполнѣ можетъ положиться“. Но англійскіе короли изъ династіи Стюартовъ не были способны понять необходимость перейти къ назначенію министровъ, избранныхъ изъ партіи, господствовавшей въ парламентѣ. Они стремились къ самодержавной власти, за что и поплатились.

Послѣ „Славной революціи“ (1688 г.) и окончательнаго изгнанія Стюартовъ, въ Англіи постепенно утверждается обычай, согласно которому короли стали назначать министрами парламентскихъ дѣятелей, поддерживаемыхъ большинствомъ палаты общинъ. Естественно, что такимъ путемъ постепенно создавался единодушный кабинетъ министровъ, ведущихъ одну и ту же общую партійную политику. По-

добная организація правительства означала полную побѣду парламента надъ королевской властью. Прежнее право короля назначать министровъ свелось къ почетной обязанности предоставлять это право вождю той парламентской партіи, которая одержала верхъ на послѣднихъ выборахъ и получила большинство въ палатѣ общинъ. Прежнее же право короля смѣнять министровъ не оставило послѣ себя даже и этого слѣда, потому что утвердился обычай, по которому министерство считаетъ своимъ долгомъ выходить въ отставку, лишь только оно увидитъ себя окончательно оставленымъ большинствомъ парламента.

Порученіе—организовать правительство отвѣтственныхъ министровъ, возложенное королемъ на вождя парламентскаго большинства, представляетъ нѣкоторое затрудненіе въ тѣхъ случаяхъ, когда внутри главнѣйшихъ политическихъ партій происходятъ расколы. Въ этихъ случаяхъ, обыкновенно, порученіе составить кабинетъ министровъ возлагается на вождя той партійной фракціи, который сможетъ собрать вокругъ себя большинство и такимъ путемъ составить примиренческое или коалиціонное министерство. Но случаи коалиціоннаго министерства въ Англіи гораздо болѣе рѣдки, чѣмъ въ другихъ парламентскихъ странахъ.—Обыкновенно англійскій кабинетъ есть комитетъ дѣятелей господствующей партіи.

Вождь господствующей въ данный моментъ политической партіи или фракціи становится первымъ министромъ. Его задача:—сорганизовать изъ своихъ выдающихся товарищей по партіи новаго парламентскаго большинства единодушную группу отвѣтственныхъ правителей—министровъ.

Названіе „перваго министра“ присваивается вождю господствующей партіи по двумъ причинамъ: во-первыхъ, потому что онъ оказывается первымъ человѣкомъ, получившимъ приглашеніе быть министромъ. Во-вторыхъ потому, что онъ является организаторомъ кабинета и его руководителемъ, онъ главенствуетъ среди своихъ товарищей и служитъ какъ бы олицетворителемъ ихъ дружной совмѣстной дѣятельности и единства.

Не слѣдуетъ, впрочемъ, преувеличивать значеніе перваго министра, такъ какъ это преувеличеніе можетъ затемнить

значеніе самой выдвинувшей его партіи. Она, посредствомъ предварительнаго соглашенія своихъ главнѣйшихъ дѣятелей могла заранѣе опредѣлить составъ новаго кабинета.

Иногда случается, что тотъ или другой министръ, не поладившій со своими товарищами по кабинету или возбудившій сильное неудовольствіе парламента, выходитъ въ отставку. Тогда первый министръ, по соглашенію со своими сотрудниками, приглашаетъ на его мѣсто другого члена парламента изъ числа своихъ товарищей по партіи. Но подобное частичное измѣненіе состава министерства далеко не можетъ быть названо характерной особенностью англійскаго кабинета, который съ внѣшней стороны обыкновенно представляетъ собою хорошо спѣвшуюся, единодушную группу партійныхъ дѣятелей.

Засѣданія кабинета министровъ происходятъ тайно. Отчетовъ о его совѣщаніяхъ не ведется. Не публикуется никакихъ даже самыхъ краткихъ офиціальныхъ сообщеній о вынесенныхъ рѣшеніяхъ. Противорѣчивыя мнѣнія, которыя могутъ высказываться на собраніяхъ кабинета, остаются неизвѣстными для постороннихъ. Равнымъ образомъ остаются неизвѣстными и различные планы и проекты, которые предлагаются отдѣльными членами кабинета. Рѣшенія кабинета становятся извѣстными лишь тогда, когда они проводятся въ жизнь или въ видѣ тѣхъ или иныхъ политическихъ дѣйствій, которыя правительство имѣетъ право совершать на основаніи предоставленныхъ кабинету полномочій; или въ видѣ проектовъ законовъ и другихъ мѣропріятій, которыя имѣютъ законодательную форму и представляются на утвержденіе парламента.

Разоблаченія, которыя иногда дѣлаются министрами, вышедшими въ отставку, показываютъ, что совмѣстная работа членовъ кабинета далеко не всегда идетъ гладко. Но благодаря тому, что эта работа совершается тайно, и внутреннія разногласія кабинета тоже держатся втайнѣ, правящій кабинетъ министровъ кажется всегда единодушнымъ, цѣлымъ, олицетвореннымъ въ лицѣ его перваго министра, который поддерживаетъ единство или по крайней мѣрѣ согласіе въ средѣ своихъ товарищей,

Леонъ Дюпріе лучше другихъ иностранныхъ писателей выяснилъ организацію министровъ въ различныхъ странахъ

Европы и Америки. Онъ очень хорошо опредѣляетъ дѣятельность англійскаго кабинета министровъ въ слѣдующихъ немногихъ словахъ.

„Кабинетъ представляетъ собою правительство, въ тѣсномъ смыслѣ слова, какъ его теперь и называютъ; это пружина, приводящая въ движеніе всѣ колеса политическаго механизма. Онъ является не только носителемъ исполнительной власти, но играетъ важную роль и въ законодательствѣ. Его вліяніе простирается на всѣ области государственной жизни націи, кромѣ правосудія; вліяніе это неограниченно, хотя его и нельзя назвать верховнымъ. Кабинетъ не только осуществляетъ прерогативы королевской власти, но принимаетъ и въ законодательныхъ работахъ такое широкое участіе, какое никогда не принадлежало королю въ теченіе послѣднихъ двухъ столѣтій.

„Въ настоящее время за кабинетомъ надо признать сложную миссію.

„Во-первыхъ, онъ осуществляетъ исполнительную власть,— въ этомъ его главная функція; на этомъ поприщѣ онъ пользуется безспорнымъ авторитетомъ, дѣйствуетъ непосредственнымъ и рѣшительнымъ образомъ. Король не дѣлаетъ попытокъ вернуть себѣ эту утраченную сферу власти, а парламентъ, въ свою очередь, добровольно предоставляетъ ее министрамъ, въ качествѣ своихъ уполномоченныхъ, такъ какъ самъ онъ былъ бы совершенно некомпетентенъ въ ней.

„Во-вторыхъ, кабинетъ руководитъ законодательной властью. Здѣсь онъ не пользуется прямымъ вліяніемъ, такъ какъ прежнія королевскія прерогативы относительно парламента не осуществляются на дѣлѣ или сводятся къ пустякамъ. По закону, министры пользуются въ парламентѣ не большими правами, чѣмъ всѣ остальные его члены; но фактически, будучи вождями большинства, они имѣютъ на него огромное вліяніе; къ впечатлѣнію, производимому ихъ талантами и авторитетомъ, присоединяется еще знаніе государственныхъ тайнъ и правительственныхъ нуждъ, что придаетъ еще больше вѣса ихъ словамъ. Кромѣ того они на дѣлѣ почти присвоили себѣ монополію права иниціативы, и наконецъ ихъ мнѣніе почти всегда имѣетъ рѣшающее значеніе на результатъ голосованія.

„Въ-третьихъ, пользуясь возможностью непосредственной

дѣятельности въ сферѣ исполнительной власти и преобладающимъ хотя и косвеннымъ вліяніемъ на законодательную власть, кабинетъ естественно является звеномъ, соединяющимъ эти двѣ власти; въ этомъ и заключается его спеціальная роль, благодаря которой достигается необходимое согласіе между всѣми властями, участвующими въ управленіи государствомъ. Тамъ, гдѣ существуетъ кабинетъ, раздѣленіе законодательной и исполнительной властей является пустымъ звукомъ.

„Сосредоточивая всю дѣятельность обѣихъ этихъ властей, осуществляя одну изъ нихъ и руководя другой, кабинетъ поддерживаетъ между ними гармонію, а если онъ не можетъ этого достигнуть, то передаетъ бремя власти другой группѣ лицъ, которая болѣе способна обезпечить требуемый результатъ“ [1]).

Дѣйствительно, парламентско-кабинетская форма правленія не совмѣстима съ полнымъ обособленіемъ исполнительной власти отъ законодательной, а слѣдовательно и съ теоріею Монтескье объ обособленіи властей.

Объ обособленіи властей говорилъ еще Аристотель. Онъ подробно описывалъ въ своей „Политикѣ“, „во-первыхъ, власть, которая обсуждаетъ общественныя дѣла; во-вторыхъ власть, которая касается правителей и опредѣляетъ, каковы они должны быть, каковъ долженъ быть способъ ихъ избранія и надъ кѣмъ должны они пользоваться властью, и въ-третьихъ, судебную власть“ [2]). На обособленіе властей было обращено должное вниманіе и во время великой англійской революціи. Къ обособленію властей стремился Кромвель, оставившій на память о себѣ первую писанную конституцію. Локкъ различалъ три рода власти: законодательную, исполнительную, и союзную [3]). По ученію Локка, первая власть, находившаяся въ рукахъ парламента, должна была господствовать надъ двумя остальными. Подъ особой союзной властью Локкъ понималъ власть рѣшать дѣла войны

---

[1]) Léon Dupriez. Les Ministres dans les Principaux Pays d'Europe et d'Amérique. II. vol. Paris. 1893. Л. Дюпріе. Государство и роль министровъ въ Англіи. II. Стр. 38—39.

[2]) Aristotelis Politica ed. Susemihl. Z. 14—1 и дальше.

[3]) Locke. On Civil government. B. II. Ch. XII.

и мира и заключать договоры и союзы съ другими государствами. Впрочемъ Локкъ находилъ, что эту союзную власть трудно отдѣлить отъ исполнительной. Обѣ должны находиться въ однѣхъ и тѣхъ же рукахъ правительства. Судебную власть Локкъ считалъ происходящей отъ законодательной.

Отличительная черта ученія Монтескье заключалась въ томъ, что онъ придавалъ особое значеніе обособленію властей. Онъ считалъ обособленіе властей необходимѣйшимъ условіемъ для существованія политической свободы. „Если", говоритъ Монтескье, „законадательная власть соединена съ властью исполнительной въ рукахъ одного и того же лица, или въ рукахъ одного и того же правительственнаго учрежденія, то свобода не можетъ существовать... Не можетъ существовать свобода и въ томъ случаѣ, если власть судебная не обособлена отъ власти законодательной и власти исполнительной" [1]).

Никто однако не сомнѣвается въ томъ, что политическая свобода существуетъ въ Англіи, и что она обезпечена въ ней достаточно хорошо. Однако Англію ни въ какомъ случаѣ нельзя назвать страной, въ которой была бы осуществлена теорія полнаго обособленія властей. Многіе скорѣе согласятся съ тѣмъ, что современное англійское парламентско-кабинетское правленіе является до извѣстной степени прямымъ отрицаніемъ теоріи Монтескье.

Французскій кабинетъ министровъ является другимъ примѣромъ того же политическаго учрежденія и той же формы парламентской организаціи министерства, что и англійскій кабинетъ. Правда, министры въ одномъ случаѣ официально назначаются наслѣдственнымъ королемъ, а въ другомъ—президентомъ республики, избираемымъ тѣмъ же парламентомъ, изъ среды котораго выходятъ и сами министры. Но это обстоятельство не измѣняетъ сути дѣла. Гораздо болѣе важнымъ отличіемъ бываетъ коалиціонный характеръ французскаго кабинета. Это послѣднее обстоятельство зависитъ отъ внутренняго партійнаго механизма французской представительной системы, сильно отличающагося отъ англійскаго. Во Франціи еще до сихъ поръ не сложилось тѣхъ огром-

---

[1]) Montesquieu—Esprit des Lois. XI. Ch. VI.

ныхъ политическихъ партій, которыя такъ характерны для англо-саксонскаго міра.

Французскія партіи до сихъ поръ еще продолжаютъ походить скорѣе на фракціи, чѣмъ на настоящія политическія партіи. Благодаря отсутствію большихъ политическихъ партій, кабинетъ министровъ составляется здѣсь нерѣдко изъ членовъ различныхъ парламентскихъ группъ, которыя временно объединены какимъ-нибудь общимъ политическимъ стремленіемъ или необходимостью совмѣстной борьбы со своими общими политическими врагами. Непрочность подобнаго коалиціоннаго кабинета сама собой понятна. Стоящее за нимъ коалиціонное большинство нѣсколькихъ фракцій или партій представляетъ изъ себя лишь временный союзъ. Очень часто стоитъ одной изъ нихъ перейти на сторону оппозиціи, и кабинетъ сразу же оказывается въ меньшинствѣ и принужденъ выходить въ отставку. Но новое, чисто случайное большинство часто бываетъ совершенно не въ силахъ организовать свое собственное правительство. Слѣдствіемъ того бываетъ образованіе новаго министерства, въ которомъ мы нерѣдко видимъ часть состава прежняго кабинета съ прибавленіемъ нѣкоторыхъ новыхъ министровъ. Благодаря этому, весьма неудивительно, что президентъ французской республики, исполняя свою официальную обязанность составить кабинетъ, часто обращается раньше всего къ одному изъ членовъ стараго кабинета и предлагаетъ ему сорганизовать новый кабинетъ.

Благодаря недоразвитію политическихъ партій, служащихъ во французской республикѣ, какъ и во всякомъ представительномъ государствѣ, движущимъ механизмомъ парламентско-кабинетскаго правленія, многіе считаютъ систему кабинетскаго правленія во Франціи не вполнѣ развившейся. Подобное объясненіе съ еще большимъ основаніемъ примѣнимо къ Италіи, молодая партійная система которой вполнѣ соотвѣтствуетъ ея сравнительно недавно начавшейся національной жизни.

Переходя къ описанію другихъ формъ организаціи министерства, не мѣшаетъ отмѣтить преимущества, которыя, по мнѣнію нѣкоторыхъ политиковъ, свойственны кабинетской формѣ правленія. Однимъ изъ важнѣйшихъ преимуществъ считаютъ сосредоточеніе власти и единство прави-

тельственной политики, политики господствующей партіи. Это единство избавляетъ различныя части правительственной организаціи отъ неизбѣжныхъ при другихъ системахъ столкновеній, а правительственную работу отъ ненужныхъ треній. Вторымъ важнымъ преимуществомъ кабинетской системы выставляется постоянная круговая отвѣтственность министерства за проводимую имъ партійную политику. Надо, впрочемъ, замѣтить, что эти преимущества кабинетскаго правленія въ дѣйствительности являются преимуществами въ рукахъ партій тѣхъ имущихъ классовъ населенія, которые обладаютъ средствами обезпечить себѣ большинство въ парламентѣ. Въ этомъ отношеніи кабинетское правленіе можетъ быть названо наиболѣе типичною и удобною формою представительнаго правленія господствующихъ классовъ крупной буржуазіи.

Изъ другихъ извѣстныхъ формъ организаціи правительства особенно важное значеніе и интересъ имѣютъ двѣ. Одна изъ нихъ господствуетъ въ Соединенныхъ Штатахъ Америки, другая въ Швейцарскомъ союзѣ.

Форму американскаго союзнаго правительства опредѣляютъ различно. Они называютъ правительство Штатовъ президентскимъ, другіе—конгрессовымъ, что значитъ то же, что парламентское.

Если слѣдовать точной буквѣ писанной конституціи Соединенныхъ Штатовъ, то первое пониманіе можетъ показаться болѣе правильнымъ. Первый отрывокъ § 2-го конституціоннаго акта начинается словами: „Исполнительная власть вручается президенту Соединенныхъ Штатовъ Америки“. И далѣе опредѣляется способъ избранія президента съ помощью особыхъ выборщиковъ. Второй отрывокъ того же параграфа установляетъ власть президента: „Президентъ долженъ быть главнокомандующимъ арміи и флота Соединенныхъ Штатовъ и народнаго ополченія различныхъ штатовъ, когда оно созывается на дѣйствительную службу Соединенныхъ Штатовъ... Президентъ имѣетъ власть, по совѣту и съ согласія сената, заключать договоры, при условіи согласія двухъ третей присутствовавшихъ сенаторовъ; онъ назначаетъ, по совѣту и съ согласія сената: пословъ, министровъ и консуловъ, судей верховнаго суда и другихъ должностныхъ лицъ Соединенныхъ Штатовъ“... Отрывокъ

третій еще болѣе точно опредѣляетъ обязанности президента: „Онъ долженъ время отъ времени давать конгрессу отчетъ о состояніи Американскаго союза и предлагать на усмотрѣніе конгресса тѣ мѣропріятія, принять которыя онъ считаетъ нужнымъ и подходящимъ. Въ чрезвычайныхъ случаяхъ онъ можетъ созвать обѣ палаты или одну изъ нихъ... Онъ принимаетъ пословъ и другихъ общественно—должностныхъ лицъ. Его долгъ слѣдить за тѣмъ, чтобы законы исполнялись въ точности. Онъ назначаетъ всѣхъ общественно-должностныхъ лицъ Соединенныхъ Штатовъ".

Права и обязанности президента, какъ они опредѣлены основнымъ закономъ, съ перваго взгляда кажутся огромными. Если же принять во вниманіе, что составители американской конституціи, слѣдуя теоріи обособленія властей, нарочно стремились къ тому, чтобы сдѣлать исполнительную власть независимою отъ законодательной, и съ этою цѣлью предоставили выборъ президента особымъ выборщикамъ, то власть президента покажется еще болѣе значительною. По выраженію Джемса Брайса, американцы создали своего президента по образцу прежнихъ губернаторовъ и такимъ путемъ произвели на свѣтъ новое уменьшенное, но улучшенное изданіе англійскихъ королей того времени. Впрочемъ, сравненіе чьей бы то ни было власти съ властью англійскихъ королей даже XVIII столѣтія врядъ ли можетъ возбудить въ чьемъ-либо умѣ представленіе о всемогуществѣ самодержца.

Президентъ имѣетъ право заключать договоры, но пользоваться этимъ правомъ онъ можетъ каждый разъ лишь съ совѣта и согласія сената. Президентъ назначаетъ пословъ и другихъ должностныхъ лицъ; но и это онъ дѣлаетъ опять-таки по совѣту и соглашенію съ тѣмъ же сенатомъ, которому конституція предоставляетъ право въ чрезвычайныхъ случаяхъ даже судить президента. Президентъ имѣетъ право вето. Но его вето можетъ быть сломлено двумя третями обѣихъ палатъ.

На самомъ дѣлѣ американскій президентъ скорѣе имѣетъ значеніе почетнаго представителя республики, чѣмъ ея правителя. А назначаемые имъ министры фактически гораздо болѣе зависятъ отъ конгресса, чѣмъ отъ назначающаго ихъ президента. Въ дѣйствительности страною правитъ самъ

конгрессъ, который подраздѣляется на нѣсколько десятковъ комиссій, завѣдующихъ каждая отдѣльною отраслью законодательства и управленія. И эти то конгрессовыя комиссіи, руководимыя своими предсѣдателями, въ сущности рѣшаютъ всѣ важнѣйшія политическія дѣла.

Назначаемые президентомъ, министры и ихъ ближайшіе сотрудники находятся въ сильной зависимости отъ всѣхъ комиссій. Комиссіи имѣютъ право призывать на свои засѣданія должностныхъ лицъ, завѣдующихъ различными вѣдомствами, и требовать отъ нихъ отчета въ ихъ дѣятельности. И хотя офиціально чиновники отвѣтственны только предъ президентомъ, фактически комиссіи имѣютъ силу вліять въ желательномъ имъ духѣ на дѣятельность департаментовъ. Наиболѣе вліятельными изъ конгрессовыхъ комиссій нѣкоторые авторы считаютъ комиссіи государственныхъ доходовъ и расходовъ. Въ рукахъ этихъ двухъ комиссій находятся денежныя средства, необходимыя для дѣятельности и самаго существованія департаментовъ. Отъ комиссій же въ значительной степени зависитъ и упраздненіе того или другого департамента или созданіе новаго.

„Сенатъ въ отношеніи къ исполнительной власти является совѣщательно-исполнительною палатой...

Его непосредственные органы, постоянныя комиссіи не считаются признанными начальниками министра А. или государственнаго контролера В. Но эти должностныя лица не могутъ двинуть пальца или привести въ исполненіе что либо большее, чѣмъ незначительную деталь, не слѣдя за тѣмъ, чтобы оказывать самое строгое повиновеніе желаніямъ своихъ безотвѣтственныхъ, неуполномоченныхъ и стоящихъ въ сторонѣ, но тѣмъ не менѣе авторитетныхъ и властныхъ повелителей (сенаторовъ)... Впрочемъ власть эта не есть власть, свойственная только сенату. Это господство надъ отдѣльными министерствами есть власть, которою сенатъ владѣетъ вмѣстѣ съ палатой представителей. Проще сказать, эта взасть есть основная и неотъемлемая часть самодержавія верховнаго законодательнаго собранія“. [1])

Только что приведенныя и нижеслѣдующія слова при-

[1]) Woodrow Wilson. Congressional Government. A study in American Politics. Boston, 1885. p. 230, 231.

надлежатъ перу извѣстнаго американскаго писателя, Вудро Вильсона. „Я не знаю, можно ли какъ-нибудь лучше описать въ нѣсколькихъ словахъ нашъ образъ правленія, чѣмъ назвавъ его правленіемъ посредствомъ предсѣдателей постоянныхъ комиссій конгресса".

„Въ дѣлѣ нашего управленія", говоритъ Вильсонъ въ другомъ мѣстѣ, „комиссіи суть дѣйствительные правители—министры. А настоящіе министры являются лишь довѣренными слугами комиссій" [1]).

Составъ комиссій обыкновенно бываетъ смѣшанный. Но въ главнѣйшихъ комиссіяхъ, какъ сената, такъ и палаты, большинство членовъ обыкновенно принадлежитъ къ одной изъ двухъ господствующихъ партій, республиканцевъ или демократовъ, смотря по тому, которая изъ партій получила большинство на послѣднихъ выборахъ.

Составленіе комиссій сената обыкновенно рѣшается на предварительномъ собраніи партіи, получившей большинство. Эта партія удерживаетъ за собою большинство и предсѣдательство въ наиболѣе важныхъ комиссіяхъ, а своимъ противникамъ она предоставляетъ предсѣдательство въ комиссіяхъ, не имѣющихъ особо важнаго значенія. Что же касается до палаты, то ея спикеръ (предсѣдатель) всегда избирается изъ партіи большинства, и онъ играетъ въ палатѣ роль партійнаго вождя. Отъ него зависитъ организація комиссій палаты и выборъ ихъ предсѣдателей. Комиссія, завѣдующая порядкомъ дня (the Committee on Rules), имѣющая огромное значеніе для работы палаты представителей, обыкновенно состоитъ изъ пяти вождей палаты, изъ которыхъ три принадлежатъ къ большинству. Предсѣдателемъ этой комиссіи бываетъ самъ спикеръ.

Министры, зависящіе отъ различныхъ конгрессовыхъ комиссій, составляютъ то, что многіе американскіе писатели не безъ нѣкоторой натяжки называютъ президентскимъ правительствомъ. Въ дѣйствительности, въ большинствѣ случаевъ президентъ является своего рода политическою куклою въ рукахъ конгресса. Его министры и другія должностныя лица назначаются имъ, какъ сказано, съ согласія сената и являются прямыми ставленниками партіи, побѣдившей на выборахъ.

[1]) Тамъ же, стр. 102 и 180.

Правда, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, благодаря несовпаденію президентскихъ выборовъ съ выборами членовъ палатъ, можетъ случиться, что на президентскихъ выборахъ окажется побѣдительницею не та партія, которая имѣетъ большинство въ палатахъ. На этой почвѣ легко могутъ возникнуть столкновенія между президентомъ и конгрессомъ. Но парламентъ всегда имѣетъ въ своихъ рукахъ дѣйствительныя средства для того, чтобы заставить президента подчиниться волѣ представительнаго собранія. Право президентскаго veto можетъ быть сломлено большинствомъ двухъ третей обѣихъ палатъ. Послѣднія къ тому же всегда могутъ совершенно парализовать дѣятельность министровъ и другихъ должностныхъ лицъ отказомъ въ денежныхъ средствахъ, а также могутъ дезорганизовать ихъ посредствомъ уничтоженія цѣлаго ряда должностей и даже цѣлыхъ департаментовъ.

Американскіе министры не составляютъ настоящаго кабинета партійныхъ дѣятелей, связанныхъ общею партійною программою и круговою политическою отвѣтственностью. Американскіе министры даже не считаются отвѣтственными передъ конгрессомъ. Но зато и дѣятельность ихъ настолько ограничена чисто административными дѣлами и такъ связана конгрессомъ, что едва ли даже есть особая надобность въ ихъ круговой отвѣтственности. Американскій „кабинетъ“ даже не имѣетъ своей собственной политики. Дѣла управленія, собственно говоря, предоставлены начальникамъ разныхъ министерскихъ департаментовъ, которые смѣняются вмѣстѣ съ президентомъ.

Нѣсколько иная форма организаціи министровъ существуетъ въ настоящее время въ Швейцарской союзной республикѣ. Здѣсь обѣ палаты—палата представителей или національный совѣтъ и палата или совѣтъ кантоновъ соединяются въ одно общее союзное собраніе для выбора всѣхъ министровъ, не исключая и военнаго. Министры въ числѣ семи, выбираются на три года и составляютъ особую коллегію, такъ наз. союзный совѣтъ. Предсѣдатель союзнаго совѣта и товарищъ предсѣдателя избираются тѣмъ же союзнымъ собраніемъ, срокомъ на одинъ годъ. Они носятъ названіе президента и вицепрезидента Швейцарскаго союза. Министры имѣютъ право присутствовать и говорить на засѣданіяхъ палатъ и вносить предложенія; но они не могутъ

участвовать въ голосованіи. Они являются главнымъ образомъ исполнителями рѣшеній союзнаго собранія и союзнаго суда и находятся въ зависимости не только отъ парламента, но и отъ народа, какъ это будетъ выяснено въ дальнѣйшемъ изложеніи.

Каждый министръ считается начальникомъ одного изъ семи отдѣловъ управленія: 1) иностранныхъ дѣлъ, 2) внутреннихъ дѣлъ, 3) юстиціи и полиціи, 4) военныхъ дѣлъ, 5) обложенія, 6) финансовъ, торговли и промышленности и 7) путей сообщенія и почтъ. Но рѣшенія всегда принимаются сообща, коллегіально, и считаются общими рѣшеніями союзнаго совѣта, а не отдѣльныхъ министровъ, не смотря на то, что въ Швейцаріи министры могутъ принадлежать къ различнымъ политическимъ партіямъ. Такова швейцарская форма организаціи правительства.

Сопоставляя всѣ перечисленныя нами формы организаціи правительства, мы приходимъ къ заключенію, что для представительной системы наиболѣе типичною является форма парламентско-кабинетнаго правленія господствующей партіи. Однако даже эта форма не обезпечиваетъ отъ возможныхъ столкновеній между кабинетомъ и большинствомъ парламента. Подобныя столкновенія обыкновенно обусловливаются измѣненіемъ парламентскаго большинства подъ вліяніемъ борьбы партій и перемѣны въ настроеніи страны. Эти столкновенія выражаются въ томъ, что при какомъ-нибудь голосованіи своего предложенія правительство видитъ противъ себя большинство палаты. Въ тѣхъ случаяхъ, когда правительство замѣчаетъ, что не только большинство палаты, но и общественное мнѣніе страны находится не на его сторонѣ, ему не остается иного выхода, какъ уйти въ отставку. Въ Англіи въ тѣхъ случаяхъ, когда правительство имѣетъ основаніе считать, что большинство парламента не имѣетъ за собою общественнаго мнѣнія страны, у него есть другой выходъ. Оно можетъ заявить, что данный составъ парламента не отвѣчаетъ дѣйствительному большинству избирателей и не выражаетъ народной воли, и потому оно прибѣгаетъ къ распущенію парламента и къ назначенію новыхъ выборовъ. Такимъ образомъ споръ министерства съ представителями народа переносится на рѣшеніе народа.

Но это непосредственное обращеніе къ народу, къ изби-

рателямъ имѣетъ особое конституціонное значеніе. Предоставленіе избирателямъ рѣшать вопросъ, кто правъ—парламентъ или министерство, предоставленіе избирателямъ права выбора той или иной политики и права рѣшенія важнѣйшихъ политическихъ вопросовъ уже выходитъ за предѣлы чисто представительнаго образа правленія, при которомъ за избирателями не признается иныхъ правъ, кромѣ права выбора представителей; это означаетъ уже переходъ отъ представительной системы къ народовластію.

ЧАСТЬ ВТОРАЯ.

Отъ представительства къ народовластію.

XIX столѣтіе должно быть отмѣчено въ исторіи, какъ время пробужденія и подъема широкихъ народныхъ массъ. Великая французская революція отдѣляетъ XIX вѣкъ отъ прошлыхъ столѣтій. Развитіе политическаго самосознанія рабочаго класса и соціализма органически связываетъ XIX вѣкъ съ лучшимъ будущимъ.

Выступленіе на арену политической дѣятельности новыхъ классовъ свидѣтельствуетъ о глубокихъ измѣненіяхъ, происшедшихъ въ состояніи общества, въ его разслоеніи, въ соотношеніи его слоевъ. Но каждому состоянію общества соотвѣтствуетъ вполнѣ опредѣленный политическій строй. Представительный образъ правленія, какъ было уже объ этомъ говорено, соотвѣтствуетъ тому состоянію общества, при которомъ существуютъ извѣстные господствующіе классы крупныхъ землевладѣльцевъ и капиталистовъ, властвующіе съ помощью парламента надо всѣми остальными классами и олицетворяющіе собою современное классовое государство, противопоставляемое народу.

Развитіе демократіи, городской и сельской, сознательное выступленіе рабочаго класса въ формѣ соціалистической де-

мократіи предвѣщаетъ уже конецъ этому классовому „государству“, господствующему надъ народомъ.

Развитіе демократіи обусловливаетъ собою эволюцію представительной системы, которую мы раньше всего прослѣдимъ на примѣрѣ Англіи и другихъ парламентскихъ странъ. А потомъ мы обратимся къ новѣйшему политическому развитію Швейцаріи и Соединенныхъ Штатовъ, ушедшихъ гораздо далѣе впередъ въ своемъ стремленіи къ народовластію.

ГЛАВА VI.

Эволюція представительной системы въ Англіи и другихъ государствахъ.

Проникновеніе политическаго самосознанія въ среду народныхъ массъ, выступленіе на поле политической дѣятельности мелкой буржуазіи и рабочее движеніе внесли не мало перемѣнъ въ политическую жизнь Англіи. Расширеніе избирательныхъ правъ, происшедшее подъ давленіемъ вновь выступившихъ общественныхъ слоевъ, заставило господствующія партіи либераловъ и консерваторовъ позаботиться о привлеченіи новыхъ гражданъ въ свои ряды. Прежнее игнорированіе обывателя, добившагося избирательныхъ правъ, стало немыслимо. И существовавшія политическія партіи, желая во что бы то ни стало воспрепятствовать возникновенію самостоятельной партіи рабочаго класса, „пошли въ народъ“, направились въ массу населенія, зная, что теперь они могутъ продолжать господствовать не иначе, какъ при болѣе или менѣе несознательной поддержкѣ мелкой буржуазіи и рабочихъ. Въ настоящее время господствующимъ партіямъ приходится прилагать особенныя усилія къ тому, чтобы въ списки избирателей были зачислены всѣ лица, отъ которыхъ данная партія можетъ ждать себѣ поддержки во время избирательной борьбы. По всей странѣ сталъ раздаваться призывъ: „Register, register!“ „зачисляйтесь, зачисляйтесь“ (въ избирательные списки)!

Но спрашивается, что же новаго внесла въ политическую жизнь Англіи мелкобуржуазная и рабочая демократія?

Эта демократія создала обычай обращенія къ народу, къ избирателямъ, новый конституціонный обычай, который долженъ считаться основнымъ камнемъ, положившимъ начало развитію новой—демократической—политической системѣ на англійской почвѣ. Вмѣстѣ съ распространеніемъ этого обычая обращенія къ избирателямъ въ случаяхъ столкновенія между правительствомъ и народными представителями, стало измѣняться и самое понятіе о представительствѣ и о полномочіяхъ представителей. Прежнія понятія о самодержавіи парламента стали вытѣсняться новыми представленіями о самодержавіи народа. Въ предыдущемъ изложеніи мы упоминали о томъ, что въ современной Англіи уже господствуетъ „политическое правило, согласно которому народная воля находитъ себѣ самое точное выраженіе въ сужденіяхъ палаты народныхъ представителей, избранныхъ съ цѣлью утвердить волю народа относительно вполнѣ опредѣленныхъ вопросовъ. Это правило“, говоритъ Леонардъ Кортнэ, современный истолкователь дѣйствующей англійской конституціи, „усвоено въ настоящее время всѣми партіями, какъ правило, недопускающее никакихъ сомнѣній. Никто никогда не сомнѣвается въ руководящемъ значеніи общихъ выборовъ (въ палату общинъ). Они выражаютъ силу, къ которой обращаются, какъ къ высшей власти государства. Все время, пока продолжается существованіе данной палаты общинъ и даже когда срокъ ея существованія уже приближается къ концу, постоянно слышишь, какъ защитники предлагаемыхъ законовъ объявляютъ свою глубокую увѣренность, что „предложеніе ихъ имѣетъ за собой поддержку страны“, или что „огромное большинство народа высказывается въ его пользу“, или что „собраніе избирателей во всемъ государствѣ одобряетъ ихъ предложеніе“. Столь же обычно слышать и то, какъ противники обсуждаемаго предложенія въ тѣхъ же выраженіяхъ взываютъ ко мнѣнію народа, будучи увѣрены въ обратномъ отношеніи страны. И этотъ политическій языкъ не ограничивается рѣчами въ палатѣ общинъ. Онъ находится въ полномъ согласіи съ понятіями, господствующими въ повседневной текущей литературѣ. Этотъ политическій языкъ съ большою точностью воплощаетъ основную мысль народныхъ массъ, которыя считаютъ, во-первыхъ, что страна должна

быть управляема согласно съ волею народа; во-вторыхъ, что народная воля наиболѣе вѣрно выражается въ результатахъ общихъ выборовъ; и, въ-третьихъ, что палата общинъ, будучи воплощеніемъ этой народной воли, имѣетъ право на преобладаніе надъ палатой лордовъ“ [1]).

Почвой, на которой слагались подобныя политическія понятія, было участіе широкихъ народныхъ массъ въ политической жизни страны, небывалое развитіе народныхъ митинговъ для обсужденія всевозможныхъ злободневныхъ вопросовъ, волнующихъ населеніе, необыкновенная дѣятельность особыхъ избирательныхъ собраній, развитіе платформы,— однимъ словомъ, ростъ демократіи.

Еще въ 1768 году Питтакъ задалъ своимъ соотечественникамъ вопросъ: кому слѣдуетъ придавать большее значеніе—народному представительству или самому народу въ его цѣломъ? Этотъ вопросъ возникъ, благодаря знаменитой борьбѣ миддлсекскаго избирательнаго округа съ палатою общинъ, по поводу избранія въ ея члены демократа и республиканца Джона Вилькса, вопреки всѣмъ желаніямъ короля и самого парламента. Исторія съ Вильксомъ настолько характерна и поучительна и имѣетъ такое политическое значеніе, что заслуживаетъ особаго вниманія русскаго читателя. Джонъ Вильксъ, будучи членомъ палаты общинъ, основалъ журналъ „Сѣверный Британецъ“ и прославился своими обличеніями, направленными противъ консервативнаго правительства и короля Георга III. Послѣ выпуска знаменитаго № 45-го, правительство издало указъ арестовать его авторовъ, издателей и типографщиковъ. Вильксъ былъ схваченъ и посаженъ въ Тоуэръ. Но онъ воспользовался указомъ о Habeas Corpus, и по немедленному же распоряженію суда былъ выпущенъ на свободу, на основаніи неприкосновенности личности членовъ парламента. Тогда король и министерство начали противъ него формальное судебное преслѣдованіе по обвиненію въ клеветѣ. Вильксъ бѣжалъ во Францію. Но въ 1768 году, по случаю истеченія семилѣтняго срока стараго парламента, наканунѣ новыхъ выборовъ Вильксъ вернулся въ Англію и немедленно же высту-

[1]) Leonard Courtney. The Working Constitution of the United Kingdom. London. 1905, p. 55.

пилъ на избирательныхъ собраніяхъ Лондона. Избранный огромнымъ большинствомъ избирателей Миддлсекса, онъ явился въ парламентъ, несмотря на то, что, какъ находящійся подъ судомъ, онъ по закону не могъ быть избранъ. Но чтобы избѣгнуть возраженій противъ своего избранія, Вильксъ рѣшилъ подвергнуться тюремному заключенію, что въ свою очередь послужило причиной цѣлаго ряда уличныхъ волненій, подавленныхъ вооруженною силою. Король настаивалъ на изгнаніи Вилькса изъ парламента. А Вильксъ писалъ изъ тюрьмы письма, обличающія поведеніе военныхъ властей во время подавленія волненій. Наконецъ палата общинъ, уступая настойчивымъ увѣщаніямъ короля, объявила письма Вилькса „возмутительною и наглой клеветой", и большинствомъ 82 голосовъ (219 противъ 137) рѣшила изгнать его изъ членовъ парламента. Изгнать его изъ парламента они могли, но какъ было воспрепятствовать его вторичному избранію? По этому поводу Вильксъ писалъ своимъ избирателямъ: „Разъ только будетъ позволено правительству опредѣлять, кого изъ гражданъ избиратели не должны выбирать, слѣдующимъ шагомъ правительства будетъ заявить, — кого выбирать они должны". Возмущенные беззастѣнчивымъ поведеніемъ правительства и самого парламента, избиратели Миддлсекса снова выбрали Вилькса своимъ представителемъ. Палата общинъ въ отместку немедленно постановила, что, будучи изгнанъ изъ среды ея членовъ, Вильксъ не можетъ засѣдать въ парламентѣ того же самаго призыва, и слѣдовательно выборы его считаются недѣйствительными. Но избиратели Миддлсекса выбрали Вилькса снова съ еще большимъ энтузіазмомъ, теперь уже единогласно. Гнѣвъ короля, его двора, министровъ и палаты общинъ былъ такъ великъ, что на слѣдующій же день выборы Вилькса были объявлены снова недѣйствительными и былъ изданъ новый указъ о выборахъ. Одновременно король и министерство выставили своего собственнаго кандидата, полковника Лютрелла. Послѣдній получилъ лишь 296 голосовъ „за", противъ 1143, поданныхъ за Вилькса. Но палата общинъ, признавъ Вилькса лишеннымъ правъ на избраніе, объявила его соперника законно избраннымъ. Тогда выступили на первый планъ сами избиратели. Начались небывалые до того митинги съ зажига-

тельными рѣчами, направленными противъ правительства и парламента, который обвинялся въ подкупности и лакействѣ передъ королемъ. Въ народныхъ толпахъ раздавались рѣчи: „Мы видимъ себя лишенными правъ англійскихъ гражданъ; мы видимъ себя доведенными до состоянія позорнѣйшаго рабства!„ Начались петиціи съ требованіемъ прогнать „негодныхъ и гибельныхъ совѣтниковъ“—министровъ. Начались ожесточенные споры внутри самого парламента. Правительство пришло въ смущеніе. Волненіе распространилось по странѣ. Срокъ стараго парламента истекъ. Пришелъ день новыхъ выборовъ и Вилькъсъ былъ выбранъ снова. Королю, министрамъ, палатѣ общинъ не оставалось ничего иного, какъ молчаливо покориться. На этомъ дѣло и кончилось. То была первая побѣда избирателей надъ самодержавнымъ представительствомъ. Вопросъ, поставленный Питтакомъ, былъ рѣшенъ. За народомъ въ его цѣломъ должно было быть признано большее конституціонное значеніе, чѣмъ за представительствомъ.

Съ этого момента народныя собранія и митинги стали пріобрѣтать важное политическое значеніе. По поводу каждаго крупнаго вопроса начинаютъ происходить многочисленныя народныя собранія, на которыхъ составляются петиціи со множествами подписей. Въ наиболѣе критическіе моменты, какъ это было въ періодъ борьбы за парламентскую избирательную реформу 1832 года, во времена чартистской агитаціи за „Грамоту народныхъ правъ“ (People's Charter), во время агитаціи противъ хлѣбныхъ законовъ, страна буквально покрывалась бушующими народными собраніями и парламентъ засыпался петиціями. Народныя собранія доходили до нѣсколькихъ сотенъ тысячъ человѣкъ. Подписи, собиравшіяся подъ петиціями, считались милліонами.

Одновременно съ развитіемъ народныхъ митинговъ получили особое важное конституціонное значеніе избирательныя собранія и непосредственныя обращенія къ избирателямъ со стороны правительства и вождей партій при рѣшеніи главнѣйшихъ политическихъ вопросовъ. Такъ въ 1878 году Гладстонъ, въ качествѣ вождя либеральной оппозиціи, протестуя противъ затѣваемой правительствомъ афганской войны, обращается къ избирателямъ и указываетъ имъ на тяжесть падающей на нихъ отвѣтственности за рѣшеніе

этого вопроса. Онъ напоминаетъ избирателямъ о предстоящихъ выборахъ, на которыхъ они должны будутъ непосредственно рѣшать вопросъ, быть или не быть войнѣ. „Народъ Англіи скажетъ самъ, желаетъ ли онъ взять на себя свою долю отвѣтственности за это рѣшеніе. Помните однако, что, если избиратели возьмутъ ее на себя, ихъ доля отвѣтственности будетъ наиболѣе тяжелая. Они суть тотъ высшій судъ, къ которому обращаются съ послѣдней апелляціей. На нихъ, на каждое избирательное собраніе, на каждаго избирателя любого избирательнаго округа, который только дастъ свое согласіе на эту несправедливую войну, ляжетъ позорная вина“ [1]).

Такъ говорилъ Гладстонъ на одномъ изъ тѣмъ многочисленныхъ митинговъ, которые созывались, съ одной стороны, либералами, съ другой стороны, консерваторами для подготовленія избирателей къ рѣшенію этого вопроса посредствомъ выборовъ членовъ новаго парламента; а послѣдніе должны были въ свою очередь рѣшить этотъ вопросъ въ палатѣ въ томъ направленіи, въ какомъ они обѣщали его рѣшить передъ своими избирателями. По мѣрѣ того, какъ приближались выборы, усиливалась и агитація и учащались народныя собранія. Общественное мнѣніе склонялось на сторону либераловъ. Наконецъ насталъ моментъ избирательной борьбы. Либеральная партія проявила необычайную энергію. Гладстонъ, во время проѣзда изъ Ливерпуля въ свой избирательный округъ въ Шотландіи, обращался къ народу, собиравшемуся на станціяхъ, на всѣхъ сколько нибудь значительныхъ остановкахъ поѣзда. Указывая на то, что правительство, затѣвавшее войну, поддерживалось консервативнымъ большинствомъ палаты общинъ, Гладстонъ говорилъ: „Теперь вамъ приходится имѣть дѣло не съ правительствомъ, а съ большинствомъ палаты. Каждый разъ, какъ правительство обращалось за поддержкой къ большинству, оно было готово отвѣтить на призывъ. Едва ли нашелся изъ этого большинства хоть одинъ человѣкъ, который замедлилъ бы отказать правительству въ довѣріи, которое оно требовало отъ него, какъ бы это довѣріе съ

[1]) Приведено у Henry Jephson—The Platform its Rise and Progress. London. 1892, II, 510.

нашей точки зрѣнія ни было преступно въ данномъ случаѣ. Большинство палаты общинъ всецѣло взяло на себя отвѣтственность правительства. И оно взяло на себя отвѣтственность не только сообща, господа... Если бы вы стали дѣйствовать на нихъ, вынося осужденіе этому коллективному большинству, то это былъ бы очень несовершенный способъ воздѣйствія на нихъ. Нѣтъ, надо имѣть дѣло съ каждымъ изъ нихъ по одиночкѣ. Это большинство состоитъ изъ единицъ. Вотъ съ этими-то единицами вамъ и приходится имѣть дѣло“ [2]).

Дѣйствительно общіе выборы какъ разъ и являлись дѣломъ соглашенія избирателей съ каждымъ отдѣльнымъ кандидатомъ, выдвигаемымъ, съ одной стороны, партіей, стоявшей за войну, съ другой стороны, партіей, голосовавшей противъ войны. Большинство избирателей, настроенное вполнѣ опредѣленно противъ войны, высказалось за кандидатовъ либеральной партіи, и роковой вопросъ момента былъ рѣшенъ такимъ образомъ самими избирателями. Правительство консервативной партіи принуждено было подать въ отставку. Но языкъ Гладстона не есть какой либо особый политическій жаргонъ, свойственный однимъ лишь англійскимъ либераламъ и радикаламъ. Рѣчь вождя англійской консервативной партіи по своимъ выраженіямъ и общимъ политическимъ представленіямъ, можно сказать, ничѣмъ существеннымъ не отличается отъ рѣчи знаменитаго представителя англійскаго либерализма. Такъ въ 1884 году, будучи главою тогдашняго либеральнаго кабинета, Гладстонъ внесъ въ палату общинъ предложеніе расширить избирательное право. Противъ этого возстала консервативная партія, партія крупной буржуазіи и землевладѣльцевъ по преимуществу, „Видя подобныя предложенія“, говорилъ вождь консервативной партіи, Солсбери, „мы апеллируемъ къ народу... Мы не откажемся преклониться предъ мнѣніемъ народа, каково бы оно ни было... Но въ настоящій моментъ, когда народъ ни въ какомъ дѣйствительномъ смыслѣ не былъ спрошенъ, принимая во вниманіе, что избиратели во время послѣднихъ выборовъ не имѣли никакого понятія о

---

[2]) Тамъ же, стр. 515—516.

томъ, что ожидаетъ ихъ, я чувствую, что, какъ стражи интересовъ нашихъ избирателей, мы обязаны потребовать, чтобы правительство обратилось къ народу".

„Настоящая палата общинъ", говорилъ Солсбери на другомъ митингѣ, „была избрана на почвѣ вопросовъ, которые уже рѣшены. Ея жизненная сила уже исчерпана". И лордъ Солсбери требовалъ отъ правительства, чтобы оно распустило парламентъ и, на почвѣ поставленнаго вопроса, произвело новые выборы. Апелляція консервативной партіи къ народу въ данномъ случаѣ была очень своеобразной политической игрой. Слова Солсбери были въ значительной степени простой демагогіей и политическимъ лицемѣріемъ. Однако даже и это лицемѣріе служитъ прекраснымъ показателемъ того, въ какомъ направленіи происходитъ измѣненіе политической системы и политическихъ понятій.

Внесенный либеральнымъ министерствомъ проектъ о расширеніи избирательнаго права былъ принятъ большинствомъ палаты общинъ; но палата лордовъ рѣшительно голосовала противъ дарованія политическихъ правъ новымъ двумъ милліонамъ человѣкъ. Сопротивленіе палаты лордовъ напоминало собою обстоятельства 1832 года. По всей странѣ началось широкое движеніе. Начались многочисленные народные митинги и демонстраціи. Сопротивленіе палаты лордовъ многимъ казалось дѣломъ неконституціоннымъ. Избиратели, стоявшіе за реформу, были возмущены. И Чемберлэнъ, бывшій тогда виднымъ дѣятелемъ либеральной партіи, очень вѣрно выразилъ общее возмущеніе своею рѣчью 6-го октября (1884 г.) на ежегодномъ съѣздѣ либеральной партіи. „Вопросъ, который поставленъ передъ нами, сказалъ онъ, слѣдующій: должна ли наша родина управляться самимъ народомъ или лордами; должны ли господствовать народныя права или предстоитъ править какой то безотвѣтственной власти и наслѣдственнымъ привилегіямъ?" Народное недовольство разросталось. Народные митинги являлись полемъ ожесточенной борьбы партій. Вожди партій, бывшіе министры и министры стоявшіе у власти, даже сами премьеры, бывшій и настоящій, покидали засѣдающій парламентъ, чтобы говорить на широкихъ народныхъ собраніяхъ. Парламентъ покидался для платформы. Наконецъ возмущеніе противъ палаты лордовъ достигло крайнихъ предѣловъ. Открыто

началъ ставиться вопросъ о ея реорганизаціи и даже объ ея совершенномъ уничтоженіи. Лорды не выдержали дальнѣйшаго натиска и покорились по примѣру 1832 года.

За періодъ агитаціи произошло болѣе 1700 митинговъ, число участниковъ которыхъ „Ежегодный Регистръ“ насчитывалъ свыше трехъ милліоновъ. Такимъ образомъ можно сказать, что реформа 1884 года была рѣшена даже не посредствомъ запроса избирателей на общихъ выборахъ, а на народныхъ собраніяхъ, на митингахъ, которые происходили во время засѣданія парламента. По этому поводу Генри Джевсонъ въ своей интересной работѣ о „Возникновеніи и развитіи платформы“, замѣчаетъ: „Никогда еще въ теченіе всей исторіи нашей страны обсужденіе великаго общественнаго дѣла не было въ такой полной степени взято изъ рукъ парламента въ то время, когда онъ засѣдалъ, и передано всецѣло въ вѣдѣніе платформы“ [1]).

Съ этого времени въ Англіи все чаще и чаще начинаютъ слышаться голоса, требующіе уничтоженія палаты лордовъ и замѣны ея народнымъ голосованіемъ. При этомъ одни имѣютъ въ виду непосредственный запросъ избирателей во время выборовъ, другіе—настоящій референдумъ. Въ 1894 г. по этому вопросу высказался цѣлый рядъ англійскихъ политическихъ дѣятелей и писателей. Хорошо извѣстный русскимъ читателямъ проф. Дайси тоже сталъ за него. По мнѣнію Дайси, введеніе референдума положило бы предѣлъ господству парламентскихъ группъ и всякимъ парламентскимъ интригамъ и передало бы верховную власть самому народу. А лордъ Розбери предложилъ референдумъ для разрѣшенія столкновеній между палатой общинъ и палатой лордовъ. „Воля народа“, говорилъ Розбери, „есть верховный судъ для окончательныхъ рѣшеній. Рѣшать споры, возникающіе между палатой лордовъ и народными представителями, отвѣтственными передъ народомъ, должно быть предоставлено самому народу. Поэтому, на чемъ мы особенно настаиваемъ, это—на прямомъ обращеніи къ народу; мы требуемъ того, что другіе народы называютъ референдумомъ“. Правда, требованіе референдума до сихъ поръ еще остается въ

---

[1]) Jephson—The Platform... II, p. 537.

Англіи формально неосуществленнымъ. Болѣе того. Въ послѣдніе годы среди англійскихъ либераловъ затихли даже разговоры о референдумѣ, и онъ въ настоящее время выдвигается уже не либералами, а соціалистами. Однако распущеніе парламента передъ рѣшеніемъ крупнѣйшихъ вопросовъ и непосредственное обращеніе къ избирателямъ посредствомъ новыхъ выборовъ уже стало англійскимъ конституціоннымъ обычаемъ. Послѣдніе общіе выборы были на почвѣ охранительной экономической политики, предложенной Чемберлэномъ и такъ или иначе поддерживаемой консервативной партіей, стоявшей у власти. Но большинство избирателей изъ мелкой буржуазіи и рабочихъ отвергло эту политику. Вопросъ былъ рѣшенъ самими избирателями, голосовавшими за сторонниковъ свободной торговли.

Подобное хотя и косвенное рѣшеніе крупнѣйшихъ политическихъ вопросовъ самими гражданами показываетъ на стремленіе англійскаго политическаго строя развиваться въ сторону дѣйствительнаго народовластія. Внимательно вглядываясь въ ту эволюцію, которую претерпѣваетъ представительная система въ Англіи, можно сказать слѣдующее. Стремясь возможно точнѣе выражать народную волю, представительство неизбѣжно начинаетъ терять свойственный ему характеръ; и по мѣрѣ того, какъ развивается непосредственное участіе избирателей въ рѣшеніи важнѣйшихъ вопросовъ текущей политики, представительная система правленія постепенно приближается къ прямому народовластію. Или, говоря гегельянскимъ языкомъ, представительная система на извѣстной ступени своего развитія какъ бы порождаетъ собственное противорѣчіе. Политическія партіи пріобрѣтаютъ новое значеніе для организаціи народа, для организаціи избирателей. Эти послѣдніе начинаютъ смотрѣть на своихъ представителей, какъ на своихъ довѣренныхъ партійныхъ людей. Прежнее понятіе о безотвѣтственномъ представителѣ народа исчезаетъ. На мѣсто его становится понятіе о представителѣ, какъ о представителѣ интересовъ избирателей данной партіи, который дѣйствуетъ подъ руководствомъ ея партійныхъ вождей. Новыя отношенія отражаются и на понятіяхъ современныхъ теоретиковъ англійской конституціи, которые признаютъ, что политически самодержцемъ Англіи становится большинство избирателей,

хотя устарѣлый законъ продолжаетъ еще признавать лишь самодержавіе парламента. Закона, т. е. особаго парламентскаго постановленія объ обращеніи къ избирателямъ посредствомъ общихъ выборовъ не существуетъ. Обращеніе къ народу еще не узаконено. И тѣмъ не менѣе оно составляетъ, какъ уже было сказано, основной конституціонный обычай Англіи. Оно практикуется даже въ мѣстномъ самоуправленіи въ видѣ такъ называемаго local option, т. е. опроса мѣстныхъ гражданъ, который производится для рѣшенія какого нибудь важнаго мѣстнаго вопроса согласно волѣ гражданъ.

Народовластіе въ Англіи еще не узаконено, и, чтобы видѣть его узаконеннымъ на той же англосаксонской почвѣ, надо обратиться отъ метрополіи къ ея наиболѣе развитымъ самоуправляющимся колоніямъ Австраліи. Образованію австралійскими колоніями федеративной республики, подъ именемъ Commonwealth of Australia, предшествовалъ цѣлый рядъ народныхъ голосованій, которыя касались будущаго устройства союзной конституціи. Выработанная особымъ конвентомъ, она была принята народомъ отдѣльныхъ колоній посредствомъ референдумовъ 1898 и 1899 гг. И измѣненіе принятой конституціи, согласно конституціонному акту, должно быть одобрено самимъ народомъ. Въ § 128 основныхъ законовъ Австралійской республики говорится: „Предложенный законъ объ измѣненіи конституціи долженъ быть принятъ безусловнымъ большинствомъ обѣихъ палатъ парламента... и предложенъ въ каждамъ штатѣ на голосованіе избирателей, уполномоченныхъ голосовать на выборахъ за членовъ палаты представителей“. А такоыми избирателями оказываются не только всѣ мужчины, но и женщины, которыя обладаютъ избирательными правами не только въ отдѣльныхъ штатахъ (въ Новомъ Южномъ Валлисѣ, въ Южной и Сѣверной Австраліи), но и голосуютъ на общихъ федеральныхъ выборахъ. Поэтому австралійскій союзный конституціонный референдумъ съ полнымъ правомъ можно назвать всенароднымъ голосованіемъ. Но обычное законодательство и даже законодательная иниціатива въ области конституціонныхъ вопросовъ продолжаетъ принадлежать парламенту. Поэтому истолкователь австралійской конституціи, профессоръ Муръ, въ своей обстоятельной работѣ „Консти-

туція Австралійской республики“ [1]) характеризуетъ ее, какъ „преобладаніе парламента“ (preponderance of Parliament). Самодержавіе парламента уже уступаетъ мѣсто самодержавію народа, начало котораго уже открыто признается основными законами Австраліи въ формѣ конституціоннаго референдума. Однако парламентъ продолжаетъ еще господствовать и управленіе республики продолжаетъ быть парламентско-кабинетскимъ. Въ общемъ, образъ правленія остается еще представительнымъ, но стремленіе дальнѣйшаго политическаго развитія страны въ сторону народовластія еще болѣе ясно, чѣмъ въ самой Англіи.

Само собой разумѣется, что въ политически менѣе развитыхъ государствахъ Европы, каковы Бельгія, Франція и Италія, въ которыхъ представительный образъ правленія какъ разъ находится въ своемъ наиболѣе пышномъ расцвѣтѣ, гораздо труднѣе обнаружить стремленія дальнѣйшаго политическаго развитія въ сторону народовластія. Однако, и въ политической жизни этихъ странъ имѣются факты того же рода. Во всѣхъ этихъ странахъ уже слышны голоса, требующіе непосредственнаго участія народа въ рѣшеніи важнѣйшихъ политическихъ вопросовъ посредствомъ референдума. А въ политической жизни Франціи былъ даже моментъ, когда народовластіе казалось близкимъ къ своему осуществленію. То былъ моментъ крушенія монархіи и рожденія новаго политическаго строя, соотвѣтствовавшаго новому состоянію общества. Послѣднее, впрочемъ, еще не было достаточно опредѣлено. Дѣйствительное соотношеніе общественныхъ классовъ было еще не вполнѣ ясно. Никто еще не думалъ, что дѣло народа, что дѣло Великой революціи кончится временною побѣдою буржуазіи. Никто еще не зналъ, что не народовластіе, а представительный образъ правленія буржуазіи долженъ будетъ утвердиться на мѣстѣ прежняго королевско-бюрократическаго самодержавія двора. Однако, самодержавіе народа все-таки было провозглашено въ 1789 году. § 3 Декларації правъ гласилъ: „Начало всякой верховной власти пребываетъ въ націи. Никакое учрежденіе, никакая личность не можетъ пользоваться властью,

[1]) W. Harrison Moore-The Constitution of the Commonwealth of Australia. London, 1902.

которая не истекала бы нарочно для того изъ націи". 21-го сентября 1791 года конвентъ провозглашаетъ народовластіе въ области утвержденія основныхъ законовъ. Постановленіе конвента гласило: „Національный конвентъ объявляетъ, что конституція можетъ существовать лишь въ томъ случаѣ, если она принята народомъ". Затѣмъ происходитъ выработка проекта конституціи, основанной на этомъ началѣ народовластія. Авторъ знаменитыхъ памфлетовъ „Права человѣка" и „Здравый смыслъ", американецъ Томасъ Пэнъ, сотрудничаетъ въ дѣлѣ выработки демократической французской конституціи вмѣстѣ съ Кондорсе, которому было поручено составленіе ея проекта.

Объявивъ, что народъ „всегда имѣетъ право пересмотра, преобразованія и измѣненія конституціи", Кондорсе предоставляетъ право предложенія и пересмотра конституціи первичнымъ собраніямъ избирателей, которыя ставятся такимъ образомъ въ основу зданія демократической республики. Но проектъ Кондорсе не былъ принятъ монтаньярами въ томъ видѣ, въ какомъ его предлагалъ этотъ замѣчательный мыслитель Великой революціи. Отвергнутый, отчасти благодаря своей сложности, отчасти благодаря партійной враждѣ (Кондорсе былъ жирондистомъ), проектъ Кондорсе былъ потомъ нѣсколько переработанъ монтаньярами въ духѣ Робеспьера и, подъ именемъ проекта Геро де Сешеля, былъ принятъ революціоннымъ конвентомъ. Въ послѣдней редакціи, какъ и въ проектѣ Кондорсе, право предложенія пересмотра конституціи было предоставлено первичнымъ народнымъ собраніямъ избирателей. Но самый пересмотръ всецѣло поручался особому конвенту. Принятый конвентомъ, проектъ этотъ былъ предложенъ на голосаніе французскаго народа и принятъ 1.801,918 голосами противъ 11,610; послѣ чего онъ былъ провозглашенъ основнымъ закономъ демократической республики 1793 года.

Предшествующая этой конституціи декларація правъ гласитъ: „Ни одна часть націи не можетъ осуществлять власти всего народа" (ст. 26). „Всякій гражданинъ имѣетъ право на равное участіе въ созданіи законовъ, въ назначеніи довѣренныхъ и должностныхъ лицъ" (ст. 29). „Народъ всегда имѣетъ право пересматривать, преобразовывать и измѣнять конституцію" (ст. 28). Признавая народъ

самодержавнымъ, демократическая конституція 1793 г. разсматриваетъ французскій народъ въ видѣ совокупности всѣхъ его державныхъ первичныхъ народныхъ собраній избирателей. § 2 гласитъ: „Французскій народъ распредѣляется для осуществленія своего самодержавія по первичнымъ кантональнымъ собраніямъ“. § 10 провозглашаетъ право народа участвовать въ законодательствѣ: „народъ обсуждаетъ предлагаемые законы“, которые печатаются и разсылаются во всѣ коммуны республики подъ названіемъ „предложенный законъ“ (§ 58). §§ 59 и 60 обусловливаютъ утвержденіе законовъ волею народа. § 60 обязываетъ законодательное собраніе созвать по требованію извѣстной части избирателей первичныя народныя собранія для рѣшенія того, слѣдуетъ ли вновь пересмотрѣть законъ, встрѣтившій возраженіе со стороны народа. Закономъ остается лишь то законопредложеніе, которое принято большинствомъ первичныхъ народныхъ собраній, точнѣе, то, противъ котораго, въ теченіе 40 дней послѣ разсылки предложенія по мѣстамъ, не послѣдовало протеста со стороны десятой части первичныхъ мѣстныхъ избирательныхъ собраній большинства департаментовъ. Въ противномъ случаѣ, по требованію десятой части первичныхъ собраній, должно производиться народное голосованіе, которому подлежали бы всѣ законы, касавшіеся гражданскаго и уголовнаго права, установленія государственныхъ приходовъ и расходовъ, національныхъ имуществъ, мѣръ, вѣсовъ, монеты; заключенія займовъ, дѣлъ войны и мира, народнаго образованія и отдачи почестей великимъ людямъ.

Надо думать, что наглядным образцомъ первичныхъ народныхъ собраній для составителей конституціи 1793 года служили такъ называемыя парижскія секціи французскаго народа, олицетворявшіяся въ народныхъ собраніяхъ парижскихъ предмѣстьевъ, переполненныхъ рабочими. Подъ видомъ парижскихъ секцій, это рабочее населеніе предмѣстій было настоящею двигательною силою Великой французской революціи. И появленіе проекта демократической республики во Франціи въ 1793 году можно понять и объяснить лишь этою выдающеюся ролью парижскаго пролетаріата.

Но французская демократическая республика существовала лишь въ стремленіяхъ Великой революціи. Французъ-

скій народъ въ общемъ, въ особенности сельское населеніе, не былъ къ ней готовъ; онъ не имѣлъ силъ отстаивать ее отъ буржуазіи, стремившейся увѣнчать свое господство съ помощью самодержавнаго парламента. Парижскій пролетаріатъ былъ немедленно же обезоруженъ буржуазіею, лишь только она обезпечила за собою власть во Франціи. Попытки демократовъ ввести во Франціи демократическую систему правленія потерпѣли неудачу. Требованія голоднаго населенія Парижа „хлѣба и конституціи 1793 года“ остались гласомъ вопіющаго въ пустынѣ. „Заговоръ равныхъ“, организованный Гракхомъ Бабефомъ и его друзьями, былъ послѣднимъ отголоскомъ великаго демократическаго движенія, стремившагося передать верховную власть въ руки „всей совокупности французскихъ гражданъ“. Однако, народныя права, провозглашенныя Великой французской революціей, не были забыты, хотя народъ не пользовался правомъ голосовать основные законы. Этими народными правами рѣшилъ воспользоваться Наполеонъ, стремившійся выхватить изъ рукъ буржуазіи власть, притворившись защитникомъ народа,—пріемъ, обычный для установленія тираніи одного на мѣсто аристократическаго правленія немногихъ. Наполеонъ III-й лишь слѣдовалъ примѣру Наполеона I-го.

Народное голосованіе, оказавшееся во Франціи орудіемъ въ рукахъ геніальнаго политическаго проходимца, было дискредитировано, казалась, навсегда. Но въ срединѣ восьмидесятыхъ годовъ французская демократія сдѣлала цѣлый рядъ попытокъ ввести референдумъ въ жизнь, хотя бы въ ограниченной области мѣстнаго самоуправленія. Однако, всѣ эти попытки встрѣтили самое рѣшительное сопротивленіе со стороны тиранической центральной власти, находящейся въ рукахъ французской буржуазіи, которая господствуетъ съ помощью своихъ намѣстниковъ - префектовъ, охраняющихъ французскій народъ отъ всякаго народовластія. Такъ въ ноябрѣ 1888 года муниципальный совѣтъ Клюни, не рѣшаясь взять на себя отвѣтственность за постройку казармы, которая стоила 300.000 франковъ, обратился къ своимъ избирателямъ съ предложеніемъ имъ самимъ рѣшить этотъ вопросъ. Населеніе отвергнуло проектъ о постройкѣ казармы. Въ декабрѣ того же года муниципальный совѣтъ Баньоль обратился къ избирателямъ, предлагая имъ рѣшить, слѣ-

дуетъ ли возстановить рынокъ на большой городской площади. Въ январѣ слѣдующаго года муниципальный совѣтъ Ріома предложилъ избирателямъ вопросъ: „согласны ли вы заключить заемъ въ милліонъ франковъ для содержанія полка?“ Граждане отвѣтили „нѣтъ“.

Робертъ Де ла Сизеранъ въ своей небольшой брошюрѣ, написанной спеціально на тему о муниципальномъ референдумѣ [1]), даетъ не мало другихъ примѣровъ голосованій по муниципальнымъ дѣламъ, производившихся въ это время въ разныхъ городахъ Франціи. Въ декабрѣ 1888 года вопросъ о муниципальномъ референдумѣ былъ поднятъ и въ парижской городской думѣ по поводу постройки подземной дороги, извѣстной подъ именемъ метрополитэна. Большинствомъ голосовъ парижская дума рѣшила обратиться къ рѣшенію избирателей посредствомъ всеобщаго голосованія парижскаго населенія. Но въ это дѣло вмѣшался министръ внутреннихъ дѣлъ Констанъ, который разослалъ своимъ префектамъ предписаніе не допускать „подобнаго рода голосованій“. Тѣмъ не менѣе, парижскій муниципальный совѣтъ, послѣ одного бурнаго засѣданія, снова рѣшилъ предложить вопросъ на рѣшеніе избирателей.

Какое возраженіе можетъ существовать противъ городского референдума? Трудно даже понять. Онъ организуется очень легко и безъ большихъ затратъ. А достигается имъ очень многое, и больше всего—цѣлость общественнаго кошелька многочисленнаго городского населенія и предупрежденіе всевозможныхъ сдѣлокъ, заключаемыхъ „отцами города“ съ разными спекулянтами, всегда готовыми поживиться на счетъ кармана бѣдняка. Однако центральное представительное учрежденіе буржуазной Франціи рѣшительно воспротивилось введенію муниципальнаго референдума, даже въ формѣ предварительнаго опроса городского населенія. Когда въ 1890 году вопросъ о введеніи голосованія городскихъ избирателей въ мѣстныхъ дѣлахъ былъ поднятъ въ палатѣ депутатовъ, то парламентаристы горячо возражали противъ этого предложенія. Въ качествѣ послѣдняго довода, они говорили: „референдумъ вводить нельзя,

[1]) Robert De la Sizeraine:—Le Referendum communal. Paris. 1893.

потому что избиратели еще невѣжды". Противники референдума, саркастически замѣчаетъ по этому поводу Сизерэнъ, позабыли лишь прибавить въ доказательство невѣжества избирателей: „Они были достаточно невѣжественны, чтобы насъ избрать".

Въ 1895 г. вопросъ о референдумѣ снова былъ поставленъ во французской палатѣ депутатовъ. На этотъ разъ дѣло шло уже о введеніи народнаго голосованія для рѣшенія обще-національныхъ дѣлъ. Демократы требовали пересмотра конституціи 1875 года и „возвращенія націи права избранія учредительнаго собранія, которое организовало бы дѣйствительное самодержавіе народа для мирнаго осуществленія политическихъ, общественныхъ и правительственныхъ преобразованій".

Съ требованіемъ введенія референдума въ конституцію французской республики на этотъ разъ выступили представители французскаго пролетаріата. Однако предложеніе было отвергнуто большинствомъ палаты депутатовъ: представительная система во Франціи еще достаточно крѣпка, чтобы не уступать своего мѣста демократической системѣ, выдвигаемой пролетаріатомъ.

Въ Бельгіи вопросъ о введеніи референдума былъ выдвинутъ съ двухъ противоположныхъ сторонъ: со стороны соціалистической рабочей партіи, требующей рѣшенія важнѣйшихъ политическихъ вопросовъ самимъ народомъ, и со стороны короля. Послѣдній расчитывалъ поднять упавшій авторитетъ королевской власти съ помощью права непосредственнаго обращенія къ народу черезъ голову парламента. Консервативная бельгійская буржуазія, вполнѣ естественно, отнеслась отрицательно къ введенію референдума, даже въ той формѣ, въ какой предлагалъ его король. Противъ этой послѣдней формы, конечно, горячо возражали и соціалисты. Попытки ввести въ жизнь муниципальный референдумъ и въ Бельгіи начались почти одновременно съ подобными же попытками во Франціи.

Въ Италіи вопросъ о референдумѣ тоже поднимался. Здѣсь, какъ и всюду, вполнѣ сознательно и искренно онъ выдвигается, конечно, только демократіей. Вопросъ о введеніи референдума въ законодательномъ порядкѣ относится въ Италіи пока лишь къ области теоріи. Хотя надо замѣтить,

что и въ политической жизни Италіи были уже моменты участія народа въ законодательствѣ. Мы имѣемъ въ виду конституціонный статутъ Карла Альберта, получившій силу, благодаря принятію его народомъ цѣлаго ряда областей (Ломбардіи, Тосканы, Неаполя, Венеціи, Рима и друг.). Во всѣхъ этихъ областяхъ, бывшихъ прежде самостоятельными государствами, согласіе народа на принятіе статута было выражено посредствомъ особаго народнаго голосованія или плебисцита. Въ настоящее время стремленіе къ народовластію проявляется и въ Италіи въ видѣ знакомаго намъ обращенія къ избирателямъ въ случаѣ пересмотра конституціи. Правда, „такого рода обращеніе къ избирателямъ нигдѣ не предписано закономъ", какъ спѣшитъ это заявить проф. Еллинекъ [1]). Однако фактъ существованія въ Италіи обращенія къ избирателямъ не лишается этимъ обстоятельствомъ своего дѣйствительнаго значенія, какъ показателя того, въ какомъ направленіи совершается политическое развитіе современнаго общества.

Непосредственное обращеніе къ народу, къ избирателямъ, по поводу вполнѣ опредѣленнаго вопроса, имѣетъ безспорное значеніе референдума. Дѣйствительно, рѣшеніе предлагаемаго вопроса, хотя и косвеннымъ путемъ, самими избирателями очень убѣдительно говоритъ объ эволюціи представительной системы въ сторону системы демократической. Эта эволюція всюду совершается съ неумолимою силою чисто физическихъ законовъ. И причина тому повсюду одна и та же: развитіе политическаго самосознанія въ массахъ населенія неизбѣжно ведетъ къ тому, что избиратели перестаютъ быть простыми голосовщиками, подающими свои голоса за „лучшихъ людей", которымъ предоставляется роль самодержавныхъ законодателей и распорядителей судьбами народа; избиратели сами начинаютъ разбираться въ политическихъ дѣлахъ и посылаютъ своихъ представителей подъ условіемъ опредѣленнаго рѣшенія тѣхъ вопросовъ, на почвѣ которыхъ происходятъ выборы. Такимъ, хотя и косвеннымъ, путемъ простые избиратели становятся настоящими гражданами, рѣшающими дѣла своей страны.

---

[1]) Еллинекъ. Право современнаго государства. Т. I. пер. В. Гессена и Л. Шапланда. Петербургъ. 1903. Примѣчаніе на стр. 355.

Чтобы понять демократическую систему въ ея наиболѣе выраженной и свойственной ей формѣ, для этого необходимо обратиться къ тѣмъ политическимъ обществамъ, развитіе которыхъ въ сторону народовластія въ настоящее время наиболѣе подвинулось впередъ. Таковы союзныя республики — Швейцарія и Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты.

ГЛАВА VII.

Развитіе народовластія въ Швейцаріи. Первоисточники швейцарскаго народовластія.

Развитіе народовластія въ Швейцаріи было обезпечено условіями особенно благопріятными для развитія самоуправленія народа. И если когда-нибудь и гдѣ-нибудь въ другомъ мѣстѣ земного шара и существовали подобныя же благопріятныя условія, то развѣ лишь въ древней Греціи, на родинѣ Перикла и Аристотеля, въ Аѳинахъ, этой колыбели классической демократіи и ея свободныхъ политическихъ идеаловъ.

Недоступныя стѣны горныхъ хребтовъ Швейцаріи, какъ будто нарочно были созданы природой для того, чтобы служить твердынею свободы и древнихъ народныхъ правъ. Заброшенныя среди бѣлоснѣжныхъ горъ, долины были какъ будто предназначены для того, чтобы сохранить древнее вѣчевое самоуправленіе народа до нашихъ дней и доказать способность первобытной демократіи достигнуть высшей формы путемъ своего естественнаго, ничѣмъ не прерваннаго и не отклоненнаго хода развитія. Ея города могутъ служить образчикомъ подобнаго же закономѣрнаго хода развитія простѣйшаго политическаго общества изъ городской республики. Въ этомъ отношеніи города Швейцаріи могутъ служить примѣромъ не менѣе поучительнымъ, чѣмъ древнія Аѳины, которыя въ пониманіи величайшихъ политическихъ мыслителей классическаго міра были образцомъ современной имъ демократической республики. Городская республика Же-

невы рисовалась въ глазахъ Руссо новымъ примѣромъ древняго народовластія.

Но политическое развитіе Швейцаріи не остановилось на той ступени, на какой засталъ его Руссо, который полагалъ, что развитіе демократіи ограничено малыми размѣрами городскихъ республикъ. Швейцарская демократія давно уже вышла за предѣлы особаго демократическаго пространства, опредѣленнаго Руссо. Ея развитіе превзошло самыя смѣлыя мечты женевскаго мыслителя. Оно пошло дальше той ступени политическаго развитія, на которой было прервано развитіе древнихъ городскихъ республикъ. Слабо связанный союзъ швейцарскихъ городскихъ республикъ и вѣчевыхъ земель, подобный федераціи греческихъ городскихъ республикъ, уже пережитъ политическимъ развитіемъ Швейцаріи. Онъ развился уже въ единую союзную республику, стремящуюся къ осуществленію народовластія въ Союзѣ.

Вѣче, дожившее до нашихъ дней, и городская буржуазно-демократическая республика — вотъ два первоисточника швейцарскаго народовластія и республиканско-демократическихъ началъ.

Вѣче, дожившее до нашихъ дней! Народное собраніе полноправныхъ гражданъ, устанавливающихъ свои законы, избирающихъ своихъ властей! Какихъ только политическихъ писателей не воодушевляла эта первобытная форма прямого народовластія, сохранившаяся въ лѣсныхъ кантонахъ Швейцаріи. „Ежегодно, въ извѣстныхъ частяхъ долинъ и горъ Швейцаріи“, писалъ извѣстный англійскій политическій писатель Фриманъ, „путешественникъ, достаточно предпріимчивый для того, чтобы пуститься въ дорогу въ необычное время и подальше отойти отъ хорошо протоптанныхъ путей, можетъ видѣть зрѣлище, какого не дастъ ему никакое другое мѣсто земного шара. Пусть онъ остановится и смотритъ. Онъ сможетъ тамъ предоставить свое сердце впечатлѣніямъ, какія получаетъ лишь непосредственный наблюдатель, чувствамъ, какія вполнѣ можно испытать лишь однажды во всю жизнь. Я говорю о живомъ чувствѣ радости, съ какою впервые сталкиваются со свободой въ ея наиболѣе чистой и древней формѣ. Путешественнихъ находится въ странѣ, въ которой древнѣйшія учрежденія нашего племени, учрежденія, которыя можно прослѣдить до отдаленнѣйшихъ вре-

менъ, дожили до насъ въ своей первобытной свѣжести. Онъ находится въ странѣ, незапамятная свобода которой, свобода, уступающая въ вѣчности лишь тѣмъ утесамъ, которые хранятъ ее, затмеваетъ пресловутую древность царствующихъ династій. По сравненію съ этою первобытною свободою, старинныя царствующія династіи суть нововведенія вчерашняго дня. Тамъ, въ долинахъ, каждый годъ въ какой-нибудь сіяющій весенній день собирается народъ—самодержецъ, который не довѣряетъ своихъ верховныхъ правъ никакимъ лицамъ, обособившимся отъ его рядовъ. Онъ пользуется своими верховными правами самъ, въ величіи своей совокупной личности. Онъ собирается подъ открытымъ небомъ, на рыночной площади или на зеленѣющемъ лугу, у подножія горы, для того, чтобы творить законы, которымъ онъ подчиняетъ свою волю, потому что онъ видитъ въ нихъ собственное дѣло; и для того, чтобы выбирать своихъ вождей, которымъ онъ можетъ отдавать должное уваженіе, ибо они держатъ власть, дарованную имъ самимъ.—Вотъ зрѣлище, которое видало очень немного англичанъ! Я одинъ изъ тѣхъ, которые считаютъ это преимущество однимъ изъ величайшихъ благъ своей жизни“ [1]).

Таково впечатлѣніе, производимое вѣчевымъ собраніемъ самодержавнаго народа на образованнаго англичанина. Зрѣлище дѣйствительно не лишено величія. „Нужно быть на помостѣ, на которомъ находятся избираемые вожди, или у хорошо расположеннаго окна, чтобы имѣть передъ глазами всю площадь съ начала до конца“, пишетъ Рамберъ. „Видны лишь шляпы, десять тысячъ черныхъ шляпъ. Это какое-то странное, сильное и до извѣстной степени причудливое зрѣлище. Но оно не однообразно. Глазъ понемногу привыкаетъ къ нему, какъ къ темнотѣ. Скоро онъ начинаетъ различать тысячи оттѣнковъ въ этой одноцвѣтности. Въ черномъ морѣ шляпъ виднѣется черный цвѣтъ съ отливомъ шелка, виденъ черный матъ шерстяныхъ шляпъ, замѣчается порыжелый цвѣтъ старыхъ войлочныхъ шляпъ. Если бы всѣ онѣ были случайно перемѣшаны другъ съ другомъ, то ихъ различія терялись бы. Но онѣ расположены группами. Вотъ полоса красноватыхъ оттѣнковъ огромныхъ

[1]) Freeman—The growth of the English Constitution.

шляпъ, расширяющихся кверху. Это по всей вѣроятности какая-нибудь старинная община поселянъ Урнэшъ и его вѣрный батальонъ. Вотъ другой рядъ, среди котораго царствуютъ лоснящіеся оттѣнки съ отливами,—тамъ собрались молодцы Трогена или Герисау. А между этими двумя крайностями оттѣнковъ можно видѣть всевозможныя переходы. Смотря на однѣ лишь шляпы, мы въ состояніи видѣть весь кантонъ и разложить его на его отдѣльные округи и ихъ общины" [1]).

Такова общая картина этого вѣчевого народнаго собранія, представляющаго собою совокупность всѣхъ гражданъ данной земли, имѣвшихъ возможность придти изъ разныхъ мѣстностей для рѣшенія важнѣйшихъ политическихъ дѣлъ своей земли. Внутри собранія помѣщаются избранныя власти: предсѣдательствующій ландаманъ, глава правительства, государственный секретарь и другія высшія должностныя лица. Вокругъ нихъ вся совокупность законодательствующихъ гражданъ, за которыми видны женщины, дѣти и посторонніе наблюдатели.

На ряду съ этимъ вѣчевымъ народнымъ собраніемъ, имѣется особый выборный совѣтъ, носящій названіе „большого совѣта" или „совѣта кантона". Это своего рода парламентъ, состоящій изъ представителей отдѣльныхъ общинъ. Но полномочія его очень ограничены, такъ какъ народъ законодательствуетъ самъ, а для исполненія законовъ назначаетъ особыхъ должностныхъ лицъ.

Въ настоящее время въ Швейцаріи имѣется шесть вѣчевыхъ общинъ (Landsgemeinde), въ которыхъ господствуетъ подобное народовластіе: два кантона — Ури и Гларусъ, и четыре полукантона — Внѣшній и Внутренній Аппенцелль и Верхній и Нижній Унтервальденъ. Во всѣхъ этихъ общинахъ господствуетъ самодержавное народное собраніе, о чемъ краснорѣчиво свидѣтельствуютъ ихъ конституціонные акты. Такъ конституція Ури гласитъ: „Все, что въ предѣлахъ своей власти повелѣваетъ вѣчевая община (Landsgemeinde), есть законъ страны, которому слѣдуетъ повиноваться, какъ таковому". Конституція Аппенцелля говоритъ: „Самодержавіе

---

[1]) Rambert Eugène—Etudes historiques et nationales. Les Landsgemeindes de la Suisse. Lausanne, 1889.

каждой половины кантона находится въ рукахъ вѣчевого собранія ея гражданъ". Согласно конституціи Внѣшняго Аппенцелля, народное собраніе этой вѣчевой общины издаетъ, измѣняетъ и отмѣняетъ существующіе законы, сообразно установившимся конституціоннымъ обычаямъ. Оно утверждаетъ всѣ договоры, имѣющіе общее значеніе, всѣ проекты новыхъ предпріятій, значительныхъ построекъ, производимыхъ на народныя средства, и всѣ рѣшенія кантональнаго совѣта, имѣющія финансовый характеръ. Ежегодная роспись приходовъ и расходовъ поступаетъ на одобреніе народа и одновременно народу предлагается вопросъ, желаетъ ли онъ снова переизбрать кантональную комиссію для провѣрки государственной росписи, или нѣтъ. Народное собраніе вѣчевой общины само избираетъ 7 членовъ правительствующаго совѣта (своихъ министровъ) и назначаетъ изъ ихъ среды ландамана, своего рода перваго министра. Оно избираетъ также 11 членовъ верховнаго суда и предсѣдателя этого суда.

Согласно конституціи Внутренняго Аппенцелля, вѣчевое собраніе ежегодно избираетъ кантональный совѣтъ министровъ (Standeskommission), состоящій изъ девяти членовъ, ландамана, товарища ландамана, штатгальтера, кантональнаго казначея, судебнаго пристава, членовъ кантональнаго суда и наконецъ даже строительныхъ инспекторовъ. Кромѣ того вѣчевое собраніе гражданъ Аппенцелля, по предложенію большого совѣта, само натурализуетъ чужеземцевъ и выслушиваетъ отчеты кантональной администраціи.

Конституція Гларуса опредѣляетъ полновластіе вѣчевого собранія народа этого кантона слѣдующимъ образомъ. Въ рукахъ очередного вѣчевого собранія кантона, собирающагося обыкновенно въ маѣ, или чрезвычайнаго собранія по особому требованію 1500 гражданъ, находится: 1) иниціатива измѣненія конституціи кантона, согласно установленному правилу (§ 88); 2) вся законодательная власть, предѣлы которой опредѣляются съ одной стороны, конституціей кантона, съ другой стороны, конституціей всего Швейцарскаго союза; 3) утвержденіе налоговъ и прямыхъ, и косвенныхъ; 4) избраніе членовъ совѣта кантона, членовъ кантональнаго суда и другихъ высшихъ должностныхъ лицъ; 5) избраніе представителей кантона въ союзный совѣтъ кантоновъ; 6) учре-

жденіе и упраздненіе постоянныхъ общественныхъ должностей и опредѣленіе вознагражденія назначаемыхъ на нихъ лицъ; 7) разрѣшеніе покупокъ или отчужденія поземельной собственности, своею стоимостью превышающей 1000 франковъ; 8) разрѣшеніе разныхъ предпріятій, построекъ и торговыхъ сдѣлокъ, общая предположенная цѣнность которыхъ превышаетъ 5.000 фр.

Таково же содержаніе конституцій и остальныхъ трехъ вѣчевыхъ кантональныхъ общинъ—Ури и двухъ Унтервальденовъ. Къ только что описаннымъ народнымъ правамъ остается лишь прибавить узаконенный въ Верхнемъ Унтервальденѣ обычай вѣчевого собранія давать своему кантональному совѣту особыя порученія для выработки желаемыхъ законовъ; а также разсмотрѣніе народными собраніями Ури и другихъ кантоновъ разныхъ предложеній, которыя дѣлаются самими гражданами и предварительно разсматриваются кантональными совѣтами.

Для многихъ политическихъ писателей это народовластіе, господствующее въ древнихъ вѣчевыхъ кантонахъ Швейцаріи, служитъ предметомъ восхищенія. Они говорятъ о прямой швейцарской демократіи высокимъ слогомъ. Но не всѣ они одинаково искренни въ проявленію своихъ чувствъ. На ряду съ дѣйствительно восторженными Фриманами, имѣются и Синьорели, лицемѣрно восхваляющіе древнюю форму народнаго самодержавія отсталыхъ кантоновъ за ея консервативность, за политическіе предразсудки, которые господствуютъ среди католическаго сельскаго населенія Ури и Унтервальдена. Но что бы ни говорили про вѣчевой строй, какъ бы ни критиковали народное самодержавіе швейцарскихъ Landsgemeinde, какъ пережитокъ древности, какъ устарѣвшую форму народовластія,—нѣтъ никакого сомнѣнія въ томъ, что самодержавное народное вѣче имѣло и имѣетъ огромное воспитательное значеніе для собирающагося на него народа; оно представляетъ собою древнѣйшую школу демократіи.

Американскій сельскій сходъ, первичное народное собраніе полноправныхъ гражданъ, явившееся первоначальною школою американской демократіи, есть лишь новѣйшее возрожденіе древнѣйшей вѣчевой формы демократіи. Русскій сельскій сходъ, равно какъ и сельскіе сходы мѣстныхъ жи-

телей другихъ національностей суть тѣ же первичныя народныя собранія, что и швейцарскій мірской сходъ. Освобожденныя изъ подъ душащей народную жизнь бюрократической опеки мѣстныхъ агентовъ центральной полицейской власти, эти учрежденія всюду могутъ получить то огромное политическое значеніе, которое они имѣютъ въ Швейцаріи, Америкѣ и другихъ свободныхъ странахъ, гдѣ они служатъ основными камнями, настоящими устоями, фундаментомъ всего высящагося надъ ними республиканско—демократическаго зданія.

Городская республика, сдѣлавшаяся съ теченіемъ времени вторымъ источникомъ и второю школою швейцарской демократіи, есть лишь болѣе развитая, городская форма того же вѣчевого народовластія, нѣсколько видоизмѣненнаго. Городскія республики Швейцаріи, подобно итальянскимъ городскимъ республикамъ среднихъ вѣковъ и городскимъ республикамъ классической древности, долгое время сохраняли на себѣ многіе слѣды прежнихъ феодальныхъ городовъ. Ихъ политическій строй былъ буржуазно-аристократическимъ. Онъ былъ господствомъ немногихъ знатныхъ и богатыхъ гражданъ. Во главѣ городской республики обыкновенно стоялъ аристократическій совѣтъ господъ, состоявшій изъ представителей вліятельнѣйшихъ патриціанскихъ родовъ. Эти патриціанскіе роды крупной буржуазіи смотрѣли на политическую власть, какъ на свою наслѣдственную привиллегію, и считали себя настоящими хозяевами своей республики. И на самомъ дѣлѣ они были ея самодержавными г о с п о д а м и и даже офиціально носили это имя (Souverains Seigneurs).

Правда, въ наиболѣе могущественныхъ городскихъ республикахъ существовало учрежденіе, которое имѣло нѣчто общее съ народнымъ голосованіемъ, съ помощью котораго рѣшались всѣ важнѣйшія дѣла въ кантонахъ, въ которыхъ издавна господствовало демократическаое самоуправленіе народа. Я имѣю въ виду тѣ народныя голосованія или опросы населенія (Volksanfragen), которые въ XV и XVI столѣтіяхъ производились въ особо тяжелыя времена городскими республиками Цюриха и Берна въ подвластныхъ имъ территоріяхъ. Эти народныя голосованія, производившіяся правительствами Цюриха и Берна, конечно, могли стать настоящими народными правами ихъ сельскаго населенія. Но сельское насе-

леніе ни Цюрихскаго, ни Бернскаго кантоновъ не сумѣло сохранить эти права до того времени, когда на поле политической жизни швейцарской городской республики выступила наконецъ демократія въ лицѣ городской мелкой буржуазіи, ремесленниковъ и рабочихъ. Эта демократическая сила явилась прямымъ плодомъ развитія ремеслъ и торговли, которое повсюду сопровождалось образованіемъ многочисленнаго класса мелкой буржуазіи. Послѣдняя, рано или подно, повсюду выступала на борьбу съ патріархальной олигархіей. Желая самымъ вѣрнымъ образомъ обезпечить общественные интересы своего многочисленнаго класса, мелкая буржуазія начинала борьбу за политическую власть подъ знаменемъ демократіи.

Въ нѣкоторыхъ швейцарскихъ городскихъ республикахъ эта борьба достигла своего наивысшаго развитія въ XVIII столѣтіи. Какъ и въ древнемъ мірѣ, такъ и здѣсь, она кончилась побѣдой демократіи. Примѣромъ можетъ служить Женева. Еще въ началѣ XVIII столѣтія Женевская республика управлялась тремя аристократическими совѣтами. Женевская демократія, состоявшая главнымъ образомъ изъ ремесленниковъ и имѣвшая своими вождями такихъ самоотверженныхъ людей, какъ Фатіо, Мишели дю-Крестъ, Ле-Метръ и друг., еще въ первой половинѣ восемнадцатаго столѣтія выставила три основныхъ требованія: самодержавіе народа, равенство всѣхъ гражданъ и признаніе правителей лишь довѣренными народа. Борьба демократіи съ олигархіей велась не на жизнь, а на смерть, и не обходилась безъ драгоцѣнныхъ жертвъ. Фатіо былъ разстрѣлянъ. Ле-Метръ обезглавленъ послѣ пытки. Мишели дю Крестъ лишенъ всѣхъ правъ и заключенъ въ тюрьму, гдѣ онъ томился 18 лѣтъ.

Но жизнь взяла свое. Всеобщій совѣтъ (Conseil Général) женевскихъ гражданъ все-таки добился высшей законодательной власти. Правда, еще въ 1738 г. „всеобщій совѣтъ“ получилъ право „утверждать или отвергать проекты новыхъ законовъ или измѣненій въ уже существующихъ законахъ“. Онъ получилъ право избирать властей, утверждать государственную роспись и дѣла, касающіяся покупки и продажи государственныхъ имуществъ, заключать договоры, рѣшать дѣла войны и мира. Но эти права „всеобщаго совѣта“ долго оставались недѣйствительными, потому что онъ, соб-

ственно говоря, не могъ рѣшать иныхъ дѣлъ, кромѣ тѣхъ, которыя представлялись на его утвержденіе прежнимъ аристократическимъ „совѣтомъ двухсотъ“, получившимъ послѣ 1738 года 50 добавочныхъ членовъ. Право народнаго предложенія новыхъ законовъ, котораго требовалъ Фатіо, не было еще добыто. Равнымъ образомъ не были удовлетворены и другія существеннѣйшія требованія женевской демократіи: право „всеобщаго совѣта“ собираться въ любое время по самостоятельному желанію гражданъ, требованіе тайной подачи голосовъ, требованіе уроженцевъ Женевы, считавшихся потомками иностранцевъ, распространить на нихъ политическія права женевскаго гражданства. Благодаря всему этому, Женева была ареной непрекращавшейся борьбы и постоянныхъ народныхъ волненій.

Но эта борьба была необходимымъ условіемъ воспитанія той женевской демократіи, наиболѣе крупнымъ мыслителемъ которой былъ Жанъ-Жакъ Руссо. Его ученіе о самодержавіи народа сложилось въ значительной степени подъ вліяніемъ политическихъ понятій, господствовавшихъ въ его время среди женевской демократіи. Къ несчастью, какъ это будетъ видно изъ дальнѣйшаго изложенія, ученіе Руссо было въ очень сильной степени ограниченно этими понятіями.

Руссо возстановилъ классическое опредѣленіе понятія о гражданинѣ, данное впервые Аристотелемъ. Оба эти мыслителя гражданиномъ называютъ лишь того, кто непосредственно участвуетъ въ верховной самодержавной власти. Съ этой точки зрѣнія, гражданинъ является одновременно и самодержцемъ, поскольку онъ лично и непосредственно участвуетъ въ верховной власти, и подданнымъ, поскольку онъ подчиняется этой власти, выражающей политическую волю самодержавной совокупности всѣхъ гражданъ.

„Общая воля, чтобы быть дѣйствительно всеобщей, должна быть таковою, какъ по своему приложенію, такъ и по своей сущности. Она должна истекать изъ всѣхъ, чтобы касаться всѣхъ“ [1]).

„Самодержавная власть не можетъ быть представлена, по той же причинѣ, по которой она не можетъ быть отчуждена. Она содержится самымъ существеннымъ образомъ

[1]) J. J. Rousseau. Du Contrat Social. L. II, ch. IV.

въ общей волѣ, а воля не можетъ быть представлена другою волею: она есть та же самая воля или совсѣмъ иная. Середины нѣтъ. А потому избранники народа не могутъ быть его представителями. Они суть лишь его довѣренные. Они не могутъ ничего окончательно рѣшать.

Всякій законъ, который не утвержденъ самимъ народомъ непосредственно, не имѣетъ силы, не есть законъ“ [1]). „Народъ, подчиняющійся законамъ, долженъ быть ихъ творцомъ“ [2]). Поэтому „законодательная власть должна принадлежать народу и можетъ принадлежать только ему“ [3]). „Такъ какъ законъ есть ничто иное, какъ проявленіе общей воли, то ясно, что въ области законодательной власти народъ не можетъ быть представленъ. Но онъ можетъ и долженъ быть представленъ въ области исполнительной власти, которая есть ничто иное, какъ сила, приложенная къ закону“ [4]).

„Недостаточно, чтобы народъ, собравшійся однажды, установилъ конституцію государства, одобривъ данный сводъ законовъ. Недостаточно, чтобы народъ установилъ разъ навсегда правительство, или чтобы онъ за одинъ разъ обезпечилъ на всѣ разы избраніе властей. Необходимо, чтобы, кромѣ чрезвычайныхъ народныхъ собраній, которыя могутъ потребоваться непредвидѣнными случаями, существовали собранія, происходящія время отъ времени черезъ опредѣленные промежутки. Необходимо, чтобы ничто не могло уничтожить ихъ или отсрочить; чтобы въ назначенный день народъ могъ быть созванъ установленнымъ образомъ въ силу закона; чтобы не требовалось никакого другого офиціальнаго способа созыва“ [5]).

Народъ долженъ быть единственнымъ носителемъ верховной самодержавной власти. „Въ ту минуту, когда народъ законнымъ образомъ собрался и составилъ самодержавную совокупность гражданъ, само собою прекращается всякая правомочная дѣятельность правительства. Исполни-

---

[1]) Тамъ же. L. III, ch. XV.
[2]) Тамъ же. L. II, ch. VI.
[3]) Тамъ же. L. III, ch. I.
[4]) Тамъ же. L. III, ch. XV.
[5]) Тамъ же. L. III, ch. XII.

тельная власть бездѣйствуетъ, и личность послѣдняго гражданина такъ же священна и неприкосновенна, какъ личность перваго министра. Потому что тамъ, гдѣ непосредственно присутствуетъ самъ представляемый, представителей уже не существуетъ“ [1]).

Таковы были основныя политическія понятія Руссо, развившіяся въ его умѣ подъ вліяніемъ женевской демократіи.

Въ 1796 году она добилась наконецъ побѣды. Пересмотръ конституціи въ этомъ году далъ женевскому народу право предложенія законовъ. Конституція становилась измѣняемой по желанію народа, точнѣе, по желанію, выраженному тысячью гражданъ. Выработка проекта пересмотра поручалась особому законодательному собранію, избираемому всѣми гражданами. Проектъ новыхъ основныхъ законовъ подлежалъ утвержденію народа. Право петицій было признано неотъемлемымъ правомъ гражданъ. Всякая петиція, требовавшая измѣненія стараго или изданія новаго закона, если ее поддерживало не менѣе 700 человѣкъ, передавалась на непосредственное разсмотрѣніе народа.

Тридцатые годы прошлаго столѣтія были годами окончательной побѣды женевской демократіи. Самодержавіе народа, которое стремился обосновать Руссо, было осуществлено республикою Женевы. Но могло ли народовластіе, развившееся въ городской республикѣ, выйти изъ ея стѣнъ, изъ предѣловъ, ограниченныхъ незначительнымъ пространствомъ ея ничтожной территоріи? Всѣ существовавшія во времена Руссо государства были монархіями. Бернъ, Венеція и отчасти Польша были примѣрами аристократическихъ государствъ средняго размѣра. Прямая демократія, въ глазахъ Руссо, требовала особенно благопріятныхъ условій для своего полнаго осуществленія даже въ маленькихъ городскихъ республикахъ вродѣ Женевы, гдѣ народъ легко могъ собираться и гдѣ каждый гражданинъ безъ всякаго труда могъ знать всѣхъ другихъ. Примѣра сколько-нибудь значительнаго демократическаго государства Руссо не видалъ. И оно казалось ему немыслимымъ. Поэтому нѣтъ ничего удивительнаго въ утвержденіи Руссо, что „вообще демократическій образъ правленія свойственъ лишь маленькимъ госу-

[1]) Тамъ же. L. III, ch. XIV.

дарствамъ, аристократическій — среднимъ по величинѣ и монархическій — большимъ“ [1]). Подобно Монтескье, Руссо считалъ демократію почти неосуществимою политическою формою. „Если бы существовалъ народъ боговъ, онъ управлялся бы демократически“, говорилъ Руссо: „столь совершенный образъ правленія не подходитъ для людей“.

Таково было вліяніе, оказанное на демократическое міросозерцаніе Руссо понятіями, господствовавшими въ его время. Въ своемъ представленіи о демократіи и о развитіи народовластія Руссо былъ ограниченъ примѣрами небольшихъ городскихъ республикъ древности и своего родного города, демократія котораго еще только добивалась власти. Для Руссо, повидимому, осталось неизвѣстнымъ даже народовластіе упомянутыхъ нами вѣчевыхъ кантоновъ. А существованія непосредственной демократіи въ болѣе обширныхъ земляхъ, величина территоріи которыхъ не позволяла населенію сходиться въ одно мѣсто на общее собраніе для рѣшенія общественныхъ дѣлъ, Руссо даже и не предполагалъ. Равнымъ образомъ онъ ничего не зналъ объ опросахъ населенія и народныхъ голосованіяхъ, производившихся когда-то въ Цюрихѣ и Бернѣ. Демократическій строй вѣчевыхъ земель „Сѣрыхъ союзовъ“ или Graubünden, равно какъ и „конфедерація десятковъ“ Валлиса съ ихъ федеративнымъ референдумомъ были неизвѣстны Руссо. Они остались для женевскаго философа невѣдомою и немыслимою вещью. Однако, они существовали въ его время въ современной ему Швейцаріи и существовали съ давнихъ поръ.

Въ обширной странѣ восточныхъ Альпъ, изъ долинъ которыхъ берутъ свое начало Рейнъ и Энгадинъ, еще въ XV столѣтіи существовала федерація трехъ вѣчевыхъ союзовъ поземельныхъ общинъ. Одинъ изъ нихъ назывался „Сѣрымъ“ по сѣрому цвѣту зипуновъ жителей, собиравшихся на общее вѣче его сельскихъ общинъ. Это названіе потомъ распространилось и на другіе два союза, изъ которыхъ одинъ именовался „Младшимъ“, а другой союзомъ „Трехъ правосудій“. Всѣ они были такими же самостоятельными и независимыми вѣчевыми землями, какими въ то время были Ури, Унтервальденъ, Гларусъ и другія вѣчевыя земли, со-

[1]) Тамъ же, L. III, ch. III.

стоявшія изъ цѣлаго ряда поземельныхъ общинъ свободныхъ земледѣльцевъ. Еще въ 1471 году три „Сѣрые“ союза рѣшили объединиться и образовать одинъ вѣчный союзъ въ видѣ единой федеративной республики подъ названіемъ „реепублики трехъ вѣчныхъ союзовъ Верхней Ретіи или Сѣрыхъ союзовъ“. Отсюда и вся страна стала называться страною „Сѣрыхъ союзовъ“, или Граубюнденъ.

Живою связью между соединившимися вѣчевыми землями служилъ особый сеймъ, который собирался ежегодно лѣтомъ и засѣдалъ по очереди въ главномъ селеніи каждаго союза. Сеймъ состоялъ всего изъ трехъ делегатовъ, избранныхъ по одному отъ каждой вѣчевой земли. Члены сейма не были полномочными представителями своихъ земель, а лишь ихъ довѣренными послами. Они обсуждали общіе политическіе вопросы, касавшіеся внутреннихъ и внѣшнихъ дѣлъ всѣхъ трехъ союзныхъ земель. Но ихъ рѣшенія получали силу лишь по одобреніи народомъ. Союзный сеймъ только намѣчалъ желательное рѣшеніе дѣлъ союза; и это рѣшеніе поступало далѣе на разсмотрѣніе народа. Но такъ какъ въ такой сравнительно обширной странѣ, какъ Граубюнденъ, одно общее собраніе народа было невозможно, то рѣшенія сейма разсматривались не на одномъ общемъ, а на цѣломъ рядѣ мѣстныхъ народныхъ собраній или мірскихъ сходовъ. Обыкновенно по окончаніи засѣданій сейма особо назначенная имъ комиссія составляла подробный протоколъ съ перечнемъ всѣхъ разсмотрѣнныхъ вопросовъ. Все это разсылалось для обсужденія на народныхъ собраніяхъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ члены сейма самолично отправлялись на мірскіе сходы сельскихъ общинъ. Эти разъѣзды народныхъ избранниковъ и ихъ общеніе со своими избирателями получили даже особое названіе „das Reiten und Fahren auf die Gemeinden [1]).

Народныя собранія отдѣльныхъ сельскихъ общинъ рѣшали окончательно всѣ вопросы, предложенные на ихъ разсмотрѣніе. Послѣ того собирался особый съѣздъ, состоявшій изъ трехъ пословъ союзовъ и изъ девяти другихъ выборныхъ должностныхъ лицъ, для опредѣленія результатовъ

---

[1]) Simon Deploige. Le Referendum en Suisse. Bruxelles, 1892 г. p. 18. Примѣчаніе.

народныхъ голосованій. Это было дѣломъ сложнымъ, ибо отдѣльныя сельскія общины обладали разнымъ количествомъ голосовъ, смотря по величинѣ платимыхъ налоговъ. Такимъ образомъ общія дѣла федеративной республики Граубюнденъ, каковы дѣла войны и мира, заключеніе союзовъ, договоровъ и проч., рѣшались по способу такъ называемаго федеративнаго референдума. Отличительною его чертою было то, что обращеніе къ народу происходило не путемъ непосредственнаго обращенія къ избирателямъ, а путемъ обращенія къ цѣлымъ мірскимъ сходамъ. Всѣ дѣла, касавшіяся отдѣльныхъ союзныхъ вѣчевыхъ земель, не подлежали федеративному референдуму и рѣшались отдѣльными вѣчевыми собраніями этихъ земель.

Подобная же федеративно-демократическая система непосредственнаго союзнаго самоуправленія народа господствовала одновременно въ „конфедераціи десятковъ“ Валлиса, гдѣ десятками назывались тѣ же поземельныя вѣчевыя общины. Ихъ насчитывалось 12. Общія дѣла ихъ союза также разсматривались на общесоюзномъ сеймѣ, который былъ собраніемъ довѣренныхъ пословъ отдѣльныхъ вѣчевыхъ земель. Послы принимали общія рѣшенія для доклада (ad referendum) народу, пославшему ихъ на сеймъ. Окончательное рѣшеніе дѣлъ считалось исключительно народнымъ правомъ отдѣльныхъ вѣчевыхъ общинъ.

Эта первобытная политическая форма, вышедшая изъ глубины среднихъ вѣковъ и оставшаяся совершенно незамѣченною Руссо, обладала достаточною жизненностью, чтобы сохраниться до XIX столѣтія, когда республики Граубюндена и Валлиса приняли новѣйшую форму демократіи. Въ 1880 г. федеративный референдумъ Граубюндена былъ измѣненъ. Способъ голосованія общинами, обладающими различнымъ числомъ голосовъ въ зависимости отъ величины уплачиваемыхъ налоговъ, былъ отмѣненъ. На мѣсто его сталъ способъ индивидуальнаго счета голосовъ, поданныхъ гражданами, лично присутствующими на мѣстныхъ сходахъ. Изъ общиннаго голосованіе стало народнымъ. И на это голосованіе стали передаваться всѣ законы—основные и обыкновенные—и разныя правительственныя мѣропріятія и постановленія. Было введено право народной инициативы, предоставленное каждымъ 5.000 правоспособныхъ гражданъ.

Соотвѣтственныя измѣненія произошли и въ конституціи Валлиса. Впрочемъ, въ этомъ кантонѣ народное голосованіе было ограничено лишь финансовыми вопросами.

Примѣръ прежняго политическаго устройства Граубюндена и Валлиса очень убѣдительно показываетъ, что считать демократію неосуществимою политическою формою было неправильно даже во времена Руссо. Кажущаяся невозможность ея и въ данномъ случаѣ объяснялась лишь недостаточнымъ знакомствомъ съ фактами дѣйствительной жизни, или, прямо говоря, простымъ незнаніемъ. Если бы Руссо былъ знакомъ хотя бы съ одною изъ двухъ только что описанныхъ федеративно-демократическихъ республикъ, то едва ли бы онъ объявилъ демократію политическою формою, неосуществимою для населенія страны хоть сколько-нибудь значительныхъ размѣровъ. Конечно, федеративно-демократическое устройство Граубюндена и Валлиса временъ Руссо представляло собою слишкомъ первобытную форму; однако, знанія даже этой первобытной формы было бы достаточно для геніальнаго ума Руссо, чтобы избѣжать сдѣланной имъ ошибки. Насколько велика была эта ошибка, могло показать лишь дальнѣйшее развитіе народовластія въ Швейцаріи, какъ въ отдѣльныхъ кантонахъ, такъ и въ самомъ союзѣ.

ГЛАВА VIII.

Развитіе народовластія въ отдѣльныхъ кантонахъ Швейцаріи и въ союзѣ.

Говоря о развитіи народовластія въ отдѣльныхъ кантонахъ, можно не касаться народовластія тѣхъ кантоновъ, въ которыхъ съ давнихъ поръ господствуетъ демократическая система прямого самоуправленія народа съ помощью вѣчевыхъ собраній или мірскихъ сходовъ. Описывать ихъ значило бы въ значительной степени повторять то, что было сказано въ предыдущей главѣ о первоисточникахъ швейцарскаго народовластія. Въ настоящую минуту насъ интересуютъ не первобытныя демократическія учрежденія, а новыя демократическія формы, которыя являются цѣликомъ плодомъ новѣйшаго времени, прямымъ завоеваніемъ современной демократіи. Вопросъ этотъ настолько важный, что на немъ необходимо остановиться подробнѣе.

Демократическое движеніе, которое еще въ XVIII столѣтіи дало себя почувствовать правящимъ классамъ Женевы, Фрибурга, Берна и другихъ городскихъ республикъ, было лишь предвѣстникомъ мощнаго движенія XIX вѣка. Народныя волненія, демократическіе заговоры и возстанія, происходившіе въ XVIII столѣтіи, были задавлены самодержавными парламентами городскихъ республикъ, съ помощью вооруженной силы ихъ собственныхъ правительствъ или ихъ союзниковъ. Но демократія, являвшаяся прямымъ и неизбѣжнымъ плодомъ развитія страны, ея экономическихъ силъ, общаго подъема широкихъ народныхъ массъ, развитія ихъ

общественнаго самосознанія, демократія не могла быть задавлена никакими силами. Это обнаружилось въ первой половинѣ новаго столѣтія.

Демократія одержала первую свою побѣду въ кантонѣ Ваадтъ. Въ 1828 году его парламентъ или большой совѣтъ, былъ принужденъ многочисленными петиціями поставить на очередь вопросъ о необходимости согласія народа или, точнѣе, избирателей на измѣненія основныхъ законовъ, производимыя парламентомъ. 26 мая 1830 г. большой совѣтъ рѣшилъ, что всѣ будущія измѣненія конституціи должны передаваться на утвержденіе народа. Въ томъ же году, мѣсяцемъ позднѣе, подобное же рѣшеніе принужденъ былъ принять и большой совѣтъ кантона Тичино. Оно гласило: утвержденіе народа на вѣчевыхъ собраніяхъ округовъ необходимо для всякаго измѣненія конституціи. § 2 конституціи объявлялъ, что носителемъ самодержавной власти является вся совокупность гражданъ.

Демократическое движеніе распространялось по всей Швейцаріи, которая въ это время продолжала еще находиться подъ давленіемъ господствовавшей въ то время во всей Европѣ и въ частности во Франціи монархической реакціи. Видную роль въ этой послѣдней играло царское правительство Николая I, видѣвшее свое особое призваніе въ должности всеевропейскаго жандарма. Бурбоны, возстановленные Священнымъ Союзомъ монархической реакціи на разбитомъ тронѣ Франціи съ цѣлью активной борьбы съ революціей или, вѣрнѣе, съ революціонными порывами демократическихъ слоевъ населенія, стремившихся къ политической свободѣ, Бурбоны всячески старались подавить не только свой народъ, но и демократію Швейцаріи. Вотъ почему окончательное низверженіе Бурбоновъ Іюльской революціей имѣло огромное значеніе не только для Франціи, но и для швейцарской демократіи. Трехъ жаркихъ іюльскихъ дней, самоотверженными героями которыхъ были парижскіе рабочіе, было достаточно для того, чтобы навѣки избавить Францію отъ ненавистныхъ ей Бурбоновъ. Три жаркихъ іюльскихъ дня напрасно ждали на швейцарской границѣ прибытія французской почты. Она прибыла лишь на четвертый день, уже подъ трехцвѣтнымъ знаменемъ побѣдоносной революціи.

Побѣда населенія Парижа развязывала руки швейцарской демократіи. Она сразу поняла, что наступило болѣе благопріятное время для ея политической дѣятельности. Демократія двинулась впередъ. А союзный сеймъ, подавленный только что происшедшими событіями, постановилъ единогласно никоимъ образомъ „не вмѣшиваться въ конституціонныя реформы, которыя уже осуществлены или могутъ еще быть осуществлены“ „каждымъ государствомъ конфедераціи; въ силу принадлежащаго ему самодержавія“. Подобное отношеніе союзнаго правительства къ начавшейся борьбѣ демократіи за народныя права, захваченныя мѣстными парламентами, было очень знаменательно и говорило очень много. Очевидно, прежней вѣры въ конечную побѣду самодержавнаго и безотвѣтственнаго представительства надъ народовластіемъ уже не существовало. Послѣдовавшія событія очень скоро сдѣлали это совершенно яснымъ.

Мѣстомъ перваго сраженія демократовъ со сторонниками представительнаго образа правленія было учредительное собраніе С.-Галленскаго кантона, собранное для выработки новой конституціи. Сэнъ-галленскіе демократы, въ лицѣ Діога, Эйхмюллера, Графа и другихъ своихъ вождей, требовали введенія демократической системы прямого самоуправленія народа. Сэнъ-галленскіе представительники являлись защитниками стараго порядка и требовали сохраненія самодержавія парламента. По этому поводу на учредительномъ собраніи происходила ожесточенная борьба. „Мнѣ важно“, говорилъ вождь демократовъ, Діогъ, при обсужденіи конституціи, „мнѣ важно прежде всего найти то основное положеніе, которое должно служить исходною точкою нашего дѣла. Я знаю лишь одно: самодержавіе народа. Самодержецъ долженъ быть верховенъ. Воля его законъ. Нѣкоторые однако говорятъ о представительномъ самодержавіи, которое есть ничто иное, какъ передача власти въ чужія руки. Кто передаетъ свою власть, тотъ перестаетъ быть самодержцемъ. И я считаю, что конституція, которая даетъ большому совѣту право утверждать законы, есть конституція ложная“. Діогъ подчеркиваетъ отличіе радикальной школы государственнаго права отъ демократической и замѣчаетъ: „Основнымъ началомъ здѣсь хотятъ выставить благо народа. Но въ дѣйствительности здѣсь дѣло заключается не въ благѣ,

а въ правѣ, въ томъ, что принадлежитъ народу на самомъ дѣлѣ. На словахъ признаютъ народъ совершеннолѣтнимъ, и въ то же самое время приставляютъ къ нему въ видѣ опекуна большой совѣтъ. Благодаря этому народъ немедленно же перестаетъ быть самостоятельнымъ“ [1]).

Діогъ требовалъ введенія референдума, народнаго голосованія законовъ. Онъ требовалъ также, чтобы народу было предоставлено право предложенія законовъ, инициатива. „По моему мнѣнію“, говорилъ Діогъ, „самодержавная воля состоитъ не только въ запрещеніи, но и въ приказаніи того, что ей угодно. Народъ долженъ не только разсматривать законы. Они должны истекать изъ народной воли“. На этомъ основаніи Діогъ добивался, чтобы въ конституцію была включена особая статья, въ которой было бы вполнѣ опредѣленно сказано, что народу принадлежитъ законодательная власть.

Сторонники стараго порядка, всячески старавшіеся сохранить самодержавіе парламента, ссылались на то, что народъ не можетъ самъ вырабатывать законы. Впрочемъ, большинство согласно было на словахъ признать начало самодержавія народа. Такъ Гельблингъ говорилъ, что свободный народъ, конечно, самъ даетъ себѣ законы; но дѣло выработки ихъ должно принадлежать всецѣло представительному собранію. Нѣкоторые, подобно адвокату Гооду, пускались на софизмы, увѣряя, что настоящій законодатель не тотъ, кто вырабатываетъ законы, а кто даетъ имъ силу, утверждая ихъ. Такимъ путемъ подготовлялось половинчатое рѣшеніе спора посредствомъ компромисса.

Въ концѣ концовъ, учредительное собраніе, отвергнувъ требованіе демократовъ признать за народомъ право предложенія законовъ, было однако принуждено признать за нимъ право утвержденія или неутвержденія законовъ.

Нѣсколько статей вновь выработанной сэнъ-галленской конституціи опредѣляли признанное за народомъ право участія въ законодательствѣ слѣдующимъ образомъ: Народъ кантона самодержецъ. Самодержавіе, т. е. совокупность

---

[1]) Theodor Curti. Geschichte der Schweizerischen Volksgesetzgebung. Zweite Auflage. Zürich, 1885. S. 132.

Ѳ. Курти. Исторія народнаго законодательства и демократіи въ Швейцаріи. Пер. Львовича. Петербургъ, 1900, стр. 89—90.

всѣхъ политическихъ властей находится въ рукахъ всей совокупности гражданъ (ст. 2-я). Въ силу этого народъ пользуется законоутвердительною властью, и каждый законъ предлагается ему на утвержденіе. Народъ можетъ не признать выработаннаго (парламентомъ) закона и воспрепятствовать его приведенію въ дѣйствіе (ст. 3-я). Рядомъ статей опредѣлялись способы осуществленія народнаго права вето или отверженія предлагаемыхъ парламентомъ законовъ.

Усиліями демократовъ вето было введено въ 1832 году въ Базельской Землѣ, въ 1839 г. въ Валлисѣ, въ 1841 г. въ Люцернѣ. Но признаніе за народомъ этого въ сущности лишь чисто отрицательнаго права — отвергать ненравящіеся ему законы — было лишь предвѣстникомъ новыхъ и болѣе дѣйствительныхъ завоеваній швейцарской демократіи. Демократы теперь отдавали себѣ совершенно ясный отчетъ въ томъ, какое значеніе можетъ имѣть введеніе народнаго права предложенія законовъ.

И демократы вполнѣ опредѣленно рѣшили выставить требованіе права народной иниціативы и добиваться его осуществленія. Первая рѣшительная борьба между сторонниками народовластія и представительниками на почвѣ этого вопроса произошла въ кантонѣ Ваадтъ.

Представительники вполнѣ справедливо видѣли во введеніи народной иниціативы начало рѣшительнаго перехода отъ представительнаго образа правленія къ демократической системѣ самоуправленія народа. Вотъ почему они рѣшились всѣми силами воспрепятствовать введенію иниціативы, приводя безконечное количество доводовъ для доказательства ея ненужности и опасности.

Къ чему давать народу особое право предлагать законы? говорили они. Довольно съ него и права петицій. Право петицій даетъ гражданамъ возможность просить правительство о введеніи любыхъ законовъ, желаемыхъ народомъ. Нѣкоторые изъ противниковъ введенія иниціативы скорѣе соглашались даже предоставить народу право распускать большой совѣтъ или переизбирать его каждый годъ. Они надѣялись, что путемъ этой уступки имъ все же удастся удержать въ рукахъ парламента дѣйствительную верховную законодательную власть. Распущеніе парламента по требованію народа, недовольнаго своими представителями, думали

они, конечно заставитъ парламентъ быть болѣе чуткимъ и отзывчивымъ къ желаніямъ народа. Но все же, разъ починъ въ дѣлѣ законодательства остается всецѣло въ рукахъ представительнаго собранія, оно будетъ по-прежнему единственнымъ дѣйствительнымъ творцомъ всѣхъ законовъ и источникомъ всѣхъ новыхъ правъ.

Но допустить распущеніе парламента по требованію народныхъ петицій не соглашались консерваторы. Они считали, что это можетъ привесть къ смутѣ. Равнымъ образомъ не соглашались они и на ежегодное переизбраніе парламента. Оно сопровождалось бы ежегодной агитаціей, которая вызывала бы, по ихъ мнѣнію, ежегодныя народныя волненія.

Однако, поставленный вопросъ необходимо было разрѣшить какимъ бы то ни было образомъ. Вотъ почему Дрюэ, бывшій консерваторъ, раздѣлявшій только что указанныя опасенія, выступилъ съ особымъ предложеніемъ „необходимой санкціи“, „обязательнаго вето“ или обязательнаго референдума, т. е. обязательнаго народнаго голосованія каждаго новаго закона и постановленія. По предложенію Дрюэ, граждане кантона Ваадтъ должны были ежегодно, въ опредѣленный день, собираться въ своихъ округахъ для того, чтобы путемъ народнаго голосованія новыхъ законовъ и постановленій утверждать ихъ и вводить въ силу, или отвергать и этимъ лишать ихъ силы. Съ цѣлью выясненія ихъ желательности или нежелательности, народнымъ собраніямъ полноправныхъ гражданъ предоставлялось право, на подобіе державныхъ вѣчевыхъ собраній, обсуждать предлагаемые законы и постановленія. По желанію правительства, или „большого совѣта“, или по требованію 5000 гражданъ могли быть созываемы чрезвычайныя народныя собранія съ тою же цѣлью.

Неожиданное предложеніе Дрюэ, по выраженію Эйтеля, одного изъ членовъ совѣта, присутствовавшаго при внесеніи этого проекта, произвело впечатлѣніе брошенной бомбы, разорвавшейся въ залѣ засѣданія „большого совѣта“. Оно поразило сторонниковъ стараго порядка, словно громомъ. Они начали сдаваться. Побѣда явно клонилась на сторону демократовъ. Особенно горячимъ защитникомъ иниціативы выступилъ вышеупомянутый Эйтель. Онъ ставилъ ее выше

референдума. Референдумъ, по его словамъ, конечно, даетъ народу право утверждать законы, предлагаемые правительствомъ. Но если народъ ихъ отвергаетъ, то народная воля все же остается неизвѣстной. Инициатива же даетъ народу право требовать такихъ законовъ, которые онъ желаетъ самъ, какіе ему нужны.

Въ концѣ концовъ было рѣшено: 1) представлять впредь на народное голосованіе всѣ проекты измѣненія конституціи; 2) предоставить народнымъ собраніямъ право голосовать также всякое предложеніе, переданное на народное голосованіе по желанію самого „большого совѣта“ или по иниціативѣ 8000 полноправныхъ гражданъ. Такимъ образомъ въ 1845 г. въ кантонѣ Ваадтъ за народомъ было признано не только право утверждать или не утверждать предложенія парламента, но и законодательствовать по собственному почину, утверждая предложенія сдѣланныя любыми восемью тысячами полноправныхъ гражданъ.

Достиженіе этихъ народныхъ правъ было безусловною и рѣшительною побѣдою ваадтской демократіи. Эта побѣда, конечно, не могла не отразиться на положеніи дѣлъ въ другихъ кантонахъ. Повсюду демократія готовилась идти на приступъ парламентаризма. Но парламентаристы не были захвачены врасплохъ. Въ конституціяхъ многихъ кантоновъ сторонниками представительной системы были введены особые сроки, до истеченія которыхъ запрещалось вводить въ основные законы какія бы то ни было измѣненія. Вотъ за этими-то статьями конституціи, словно за крѣпостными окопами, и укрылись сторонники старой представительной системы.

Но подобный способъ сопротивленія признанію народныхъ правъ могъ только еще болѣе обострить народное недовольство, которое во многихъ случаяхъ доходило даже до настоящихъ возмущеній. Въ нѣкоторыхъ кантонахъ населеніе, выведенное изъ себя, захватывало власть парламентовъ въ свои собственныя руки и, не обращая вниманія ни на какіе положенные сроки, производило насильственные пересмотры конституцій. Въ другихъ кантонахъ дѣло доходило до настоящихъ уличныхъ сраженій и учрежденія временныхъ правительствъ.

Борьба сторонниковъ двухъ различныхъ политическихъ

системъ дошла до крайней степени ожесточенія, когда она осложнилась новымъ грознымъ политическимъ событіемъ, которое поставило на карту самое дальнѣйшее существованіе Швейцарскаго союза самодержавныхъ кантоновъ. Я говорю о гражданской войнѣ, возникшей на почвѣ обособленія отъ общаго союза наиболѣе консервативныхъ кантоновъ. которые составили свой „Обособившійся союзъ“ или Sonderbund. Правда, благодаря дружнымъ дѣйствіямъ остальныхъ кантоновъ и умѣлости союзнаго правительства, возставшіе кантоны принуждены были положить оружіе. Гражданская война была прекращена въ самомъ своемъ началѣ. Но умѣлое прекращеніе гражданской войны вовсе не означало уничтоженія причинъ ея возникновенія и не обезпечивало мира на будущее время. Единственное спасеніе заключалось въ немедленномъ же и правильномъ рѣшеніи цѣлаго ряда вопросовъ, которые волновали отдѣльные кантоны и угрожали дальнѣйшему существованію самого союза.

Волненія въ отдѣльныхъ кантонахъ свидѣтельствовали достаточно убѣдительно, что исключительно господствовавшая въ нихъ представительная система не можетъ быть сохранена въ своемъ прежнемъ чистомъ видѣ. Болѣе того. Событія, происшедшія незадолго передъ тѣмъ въ цѣломъ рядѣ кантоновъ, явно показали, что пришло уже время признать новую демократическую систему народовластія такою же законною республиканскою политическою формою, какою признавалась до этого времени представительная система и древняя форма народовластія вѣчевыхъ кантоновъ.

Гражданская война „Обособившагося союза“ говорила не менѣе убѣдительно о томъ, что необходимо болѣе прочное объединеніе кантоновъ, что требуется переустройство ихъ „вѣчнаго союза“ изъ простой федераціи, какимъ онъ былъ до того времени, въ настоящую единую союзную республику, которая слила бы всѣ отдѣльныя народности кантоновъ въ одну единую самоуправляющуюся націю, руководимую общесоюзной властью. Словомъ, была необходима совершенно новая союзная конституція. А политическія обстоятельства были таковы, что пришлось немедленно же приступить къ ея выработкѣ.

Здѣсь нѣтъ мѣста подробно останавливаться на союзной конституціи 1848 г., положившей основаніе единой союзной

республикѣ Швейцаріи. Но здѣсь необходимо указать на тѣ статьи этого замѣчательнаго для своего времени конституціоннаго акта, которыя очень убѣдительно говорятъ о томъ, насколько эта союзная конституція явилась плодомъ предшествовавшаго ей демократическаго движенія. По мнѣнію швейцарскихъ юристовъ, союзная конституція 1848 г. одинаково признаетъ, какъ самодержавіе всего швейцарскаго народа или швейцарской націи, такъ и самодержавіе народовъ двадцати двухъ кантоновъ. Но форма организаціи союзной власти обезпечиваетъ явное преимущество за „націей“ или, точнѣе, за общенаціональными интересами швейцарской, преимущественно крупной, буржуазіи.

Конституція 1848 г. отдавала верховную власть союза въ руки союзнаго собранія, состоящаго изъ двухъ палатъ. Послѣднія работали отдѣльно, какъ двѣ законодательныя палаты парламента. Для выбора же союзнаго правительства или министерства онѣ объединялись въ единое „союзное собраніе“. При выработкѣ конституціи было сдѣлано предложеніе—предоставить выборъ министровъ самому народу. Это предложеніе было отклонено въ комиссіи лишь большинствомъ одного голоса: десятью противъ девяти. Выборъ всѣхъ семи министровъ, включая въ это число и военнаго министра, былъ предоставленъ союзному собранію. Въ этой области самодержавіе народа признавалось пока лишь на словахъ, такъ какъ дѣло организаціи правительства отдавалось цѣликомъ въ руки представительнаго собранія. Но зато въ области пересмотра конституціи за народомъ признавалась нѣкоторая законодательная власть: право требовать, болѣе того, право вызывать пересмотръ конституціи и право утверждать или не утверждать ее.

Статья 113 гласила: „Если одна часть союзнаго собранія постановитъ произвесть пересмотръ союзной конституціи, а другая часть союзнаго собранія не согласится съ первою, или если 50.000 швейцарскихъ гражданъ, обладающихъ правомъ голоса, потребуютъ пересмотра союзной конституціи, то вопросъ—производить ли пересмотръ, или нѣтъ—въ обоихъ случаяхъ долженъ быть переданъ швейцарскому народу на голосованіе посредствомъ „да“ и „нѣтъ“. Если въ одномъ или другомъ изъ этихъ двухъ случаевъ большинство швейцарскихъ гражданъ, участвующихъ въ голо-

сованіи, выскажутся утвердительно, то оба совѣта (т е. обѣ палаты) должны быть переизбраны для выработки конституціи.

Статья 114 дополняла: „Пересмотрѣнная союзная конституція входитъ въ силу въ томъ случаѣ, если она принята большинствомъ швейцарскихъ гражданъ, участвующихъ въ голосованіи, и большинствомъ кантоновъ".

Эти статьи союзной конституціи 48 г. были, конечно, лишь первымъ шагомъ къ демократической союзной системѣ. Однако, все же признаніе за каждыми пятьюдесятью тысячами гражданъ права предлагать пересмотръ союзной конституціи означало собой начало дѣйствительнаго участія народа въ союзномъ законодательствѣ. Правда, народъ не имѣлъ возможности самъ непосредственно участвовать въ выработкѣ основныхъ законовъ. Въ концѣ концовъ ему предоставлялось утверждать лишь тѣ, которые вырабатываетъ нарочно избранное для того представительное союзное собраніе; но все же даже и это народное право было значительною уступкою швейцарской мелкобуржуазной демократіи со стороны крупной буржуазіи.

Народовластіе признавалось союзною конституціею 1848 г. политическою системою, существующею въ Швейцаріи на равныхъ правахъ съ представительнымъ образомъ правленія. 5 статья союзной конституціи обезпечивала кантонамъ ихъ конституціи подъ условіемъ, чтобы онѣ имѣли „республиканскую форму: *представительную или демократическую*".

Другимъ условіемъ было то, „чтобы онѣ были утверждены народомъ, и чтобы онѣ могли быть пересматриваемы, когда этого потребуетъ безусловное большинство гражданъ".

Путь для дальнѣйшаго поступательнаго хода швейцарской демократіи былъ расчищенъ. Дальнѣйшее развитіе народовластія въ кантонахъ было обезпечено. Съ этого времени мелкая буржуазія, городская и сельская, во всѣхъ кантонахъ начинаетъ выступать противъ крупной буржуазіи и добиваться непосредственнаго участія въ законодательствѣ и управленіи своей родины. Позднѣе во главѣ демократическаго движенія противъ парламентскаго господства крупныхъ капиталистовъ становятся соціалисты.

Въ 1849 г. вето вводится въ Тургау, въ 1852 въ Шаффгаузенѣ. Въ томъ же 1852 г. въ Валлисѣ была введена новая форма народнаго голосованія финансовыхъ вопросовъ и народное право предложенія, пересмотра и измѣненія конституціи. Въ 1858 г. былъ введенъ финансовый референдумъ и въ Невшателѣ. Постановленія о расходахъ, превышающихъ 500.000 фр., были изъяты изъ рукъ парламента и предоставлены народу. Точно такимъ же образомъ былъ ограниченъ въ 1861 г. и парламентъ кантона Ваадтъ: для заключенія займовъ, превышающихъ милліонъ франковъ, теперь уже требовалось предварительное согласіе народа. Въ 1852 г. въ кантонахъ Шаффгаузенѣ и Аргау за народомъ, въ случаѣ его недовольства представителями, было признано право распускать парламентъ. Подобное же „право отозванія“ („Abberufungsrecht“) большого совѣта въ 1869 году было введено въ Тургау, Золотурнѣ и Люцернѣ.

Это народное „право отозванія“ парламента заключалось въ томъ, что за извѣстнымъ числомъ гражданъ признавалось право ставить на народное голосованіе вопросъ: могутъ ли избранные народомъ представители продолжать пользоваться своими полномочіями или нѣтъ? „Право отозванія“ не получило въ кантонахъ дальнѣйшаго распространенія потому только, что парламенты, ограниченные народомъ, не рѣшались уже принимать рѣшенія, явно враждебныя народной волѣ, непосредственное выраженіе которой сдѣлалось вполнѣ возможнымъ, благодаря дальнѣйшему распространенію права народной иниціативы.

Въ 1863 г. право народнаго предложенія законовъ, какъ основныхъ, такъ и обыкновенныхъ, было введено въ Базельской Землѣ. Ея конституція признала это право за 1500 гражданами. Одновременно былъ введенъ и обязательный референдумъ, т. е. обязательное народное голосованіе всѣхъ законовъ, постановленій и договоровъ, вырабатываемыхъ мѣстнымъ парламентомъ. Обязательный референдумъ было постановлено производить ежегодно дважды, весною и осенью.

Въ 1869 году обязательный референдумъ и право народнаго предложенія законовъ было введено въ Цюрихскомъ кантонѣ. Введеніе демократической системы въ многолюд-

номъ и выдающемся по своему экономическому развитію Цюрихскомъ кантонѣ, послѣдовавшее послѣ ожесточенной борьбы демократовъ съ репрезентативистами, имѣло особо важное значеніе. Поэтому совершенно немыслимо обойти молчаніемъ эту новую рѣшительную побѣду швейцарской демократіи, которая вмѣстѣ съ тѣмъ была отчасти и побѣдою цюрихскихъ соціалистовъ. Послѣдніе, въ лицѣ извѣстнаго швейцарскаго соціалъ-демократа Бюркли, требовали прямого народнаго законодательства.

Цюрихскіе демократы, руководимые Каспаромъ Зиберомъ, пламеннымъ сторонникомъ народовластія, добивались, чтобы народное голосованіе законовъ и постановленій производилось бы не только въ случаѣ требованія его извѣстнымъ количествомъ гражданъ, но чтобы оно производилось обязательно черезъ правильные промежутки времени; чтобы право предлагать законы было признано не только за извѣстнымъ числомъ гражданъ, но и за каждымъ отдѣльнымъ гражданиномъ, если только его предложеніе найдетъ себѣ поддержку извѣстной части членовъ кантональнаго совѣта; чтобы правительство (министры), члены верховнаго суда и судебной палаты назначались не большимъ совѣтомъ, а самимъ народомъ. Кромѣ того, они требовали законовъ въ защиту рабочихъ, введенія прогрессивнаго налога и другихъ мѣропріятій, которыя находились въ непосредственной связи съ борьбою противъ чрезмѣрнаго вліянія капитала и коалицій желѣзнодорожниковъ и всякихъ крупныхъ предпринимателей, которые старались забрать въ свои руки власть въ кантонѣ.

Боевымъ кличемъ сторонниковъ демократической системы прямого самоуправленія народа было: „все для народа и все самимъ народомъ“. Видя, какъ легко большой совѣтъ подчиняется вліянію капиталистовъ и идетъ противъ желаній избравшаго его народа, цюрихскіе демократы хотѣли отнять у своего парламента его огромную власть и сдѣлать его „простымъ совѣтникомъ народа“. Чтобы достигнуть этого, они добивались общаго пересмотра конституціи.

Крупно-буржуазная правительственная партія, носившая названіе либеральной и считавшая свой парламентъ „лучшими силами интеллигенціи“, сопротивлялась всѣми силами требованіямъ демократовъ и употребляла всяческія средства,

чтобы задавить движеніе. Но движеніе, находившее горячую поддержку въ широкихъ народныхъ массахъ, все росло. Вопросъ о пересмотрѣ конституціи былъ рѣшенъ въ положительномъ смыслѣ. Напрасно представительники увѣряли, что „нашъ народъ дѣятельный, трудовой, семейственный“ такъ обремененъ домашними заботами, что не имѣетъ ни времени, ни охоты заниматься государственными дѣлами. Тщетно они метали громы противъ „льстецовъ“ и „обманщиковъ народа“, стремившихся „навязать“ народу законодательную власть, чтобы достигать съ помощью народа своихъ собственныхъ корыстныхъ цѣлей.

Наиболѣе дальновидные сторонники представительной системы, въ родѣ Сутера, надѣялись спасти хоть часть погибающаго корабля посредствомъ компромисса. Но демократы стойко стояли на своемъ. Они открыто заявили, что время господства представительной системы уже прошло, что наступило время для демократической системы; что референдумъ и иниціатива суть новыя права, выдвинутыя широкимъ политическимъ движеніемъ. „Мы ставимъ иниціативу прежде рефендума, а референдумъ непосредственно за нею“, говорилъ Зиберъ. Онъ горячо нападалъ на Сутера, который допускалъ, чтобы народъ лишь содѣйствовалъ большому совѣту, посредствомъ иниціативы и окончательнаго утвержденія его рѣшеній, а въ дѣйствительности хотѣлъ, чтобы законодательная власть находилась въ распоряженіи большого совѣта. Мы, говорилъ Зиберъ, желаемъ какъ разъ обратнаго, а именно, чтобы законодательная власть принадлежала самому народу, который пользовался бы ею, *какъ непосредственно, такъ и съ помощью большого совѣта.*

На обвиненіе, что онъ хочетъ лишить большой совѣтъ всякаго значенія Зиберъ отвѣчалъ: „никогда не можетъ потерять своего значенія то, что находится въ связи съ народною волею, съ народными желаніями. Но большой совѣтъ впредь уже не будетъ альфою и омегою политической жизни. Онъ не будетъ опекуномъ народа, а лишь совѣтникомъ новыхъ идей, другомъ“ [1]).

---

[1]) Th. Curti.—Geschichte der Schweizerischen Volksgesetzgebung. S. 229. Русскій пер. Львовича стр. 154.

Сутеръ доказывалъ, что народъ физически не можетъ совмѣстно обсуждать законы. Зиберъ возражалъ: „мы тоже прекрасно понимаемъ, что нашъ народъ не можетъ сходиться на одно общее вѣчевое собраніе для обсужденія предложеній. Но, признавая это, мы съ другой стороны должны желать, чтобы народъ на самомъ дѣлѣ участвовалъ въ законодательствѣ такимъ непосредственнымъ образомъ, который по своей жизненности ни въ какомъ случаѣ не уступалъ бы мірскому сходу [1]). Зиберъ имѣлъ въ виду предварительное обсужденіе и одновременное народное голосованіе гражданами предложенныхъ законовъ и постановленій, производимое по мѣстамъ.

Въ концѣ концовъ было рѣшено отобрать верховную законодательную власть отъ большого совѣта и передать ее самому народу. Въ новой конституціи было сказано, что народъ пользуется этою властью самъ, съ помощью кантонального совѣта (Kantonsrath). Начало прямого народнаго законодательства было установлено. Оно было осуществлено въ большомъ промышленномъ Цюрихскомъ кантонѣ съ помощью народнаго права предложенія и утвержденія законовъ.

Предложеніе новаго закона могло быть сдѣлано въ видѣ „общаго указанія“ (motion simple, einfache Anregung), или въ формѣ „вполнѣ разработаннаго проекта“ (projet rédigé de toutes pièces, ausgearbeiteter Entwurf). Оно могло быть сдѣлано пятью тысячами правоспособныхъ гражданъ и даже отдѣльнымъ гражданиномъ, если его предложеніе найдетъ себѣ поддержку со стороны одной трети членовъ кантональнаго совѣта. Статья 29-ая новой Цюрихской конституціи объявляла:

„Право предложенія, принадлежащее правоспособнымъ гражданамъ (инціатива), обнимаетъ собою требованія изданія, отмѣны или измѣненія какого-либо закона или постановленія, не переданнаго конституціею въ исключительное вѣдѣніе кантональнаго совѣта. Такія требованія могутъ быть предъявлены въ формѣ общаго указанія или въ формѣ выработаннаго проекта. Если такое требованіе будетъ предъявлено однимъ гражданиномъ или учрежденіемъ и встрѣ-

---

[1]) Curti. Idem. S. 227.

титъ поддержку со стороны одной трети членовъ кантональнаго совѣта, то оно должно быть передано на рѣшеніе народа. Гражданинъ, сдѣлавшій предложеніе, или депутатъ того учрежденія, отъ котораго оно исходитъ, имѣетъ право лично мотивировать и обосновать свое предложеніе въ собраніи кантональнаго совѣта, если его просьба о личномъ обоснованіи будетъ поддержана 25 членами этого совѣта. Подобнымъ же образомъ и предложенія, сдѣланныя 5000 правоспособныхъ гражданъ или нѣсколькими общинами, въ которыхъ по крайней мѣрѣ 5000 правоспособныхъ гражданъ высказались въ пользу даннаго предложенія, должны передаваться на народное рѣшеніе, если кантональный совѣтъ самъ не приметъ предлагаемыхъ мѣръ. Всякое своевременно поданное предложеніе должно быть передано на народное рѣшеніе не позже, какъ во второе изъ слѣдующихъ очередныхъ народныхъ голосованій“ [1])...

Статья 30-ая устанавливала порядокъ народнаго голосованія. „Народное голосованіе законодательныхъ постановленій кантональнаго совѣта совершается ежегодно дважды: весной и осенью (референдумъ). Въ случаяхъ, не терпящихъ отлагательства, кантональный совѣтъ можетъ назначить чрезвычайное голосованіе. На народное голосованіе должны передаваться: 1) всѣ проекты измѣненія конституціи, законы и конкордаты; 2) тѣ постановленія кантональнаго совѣта, которыя онъ не можетъ принимать въ окончательной формѣ (единовременные расходы, превышающіе 250.000 фр., или ежегодно повторяющіеся, превышающіе 20.000 фр.); 3) тѣ постановленія кантональнаго совѣта, которыя онъ самъ пожелаетъ передать на рѣшеніе народа... Голосованія производятся въ общинахъ посредствомъ урнъ.

Участіе въ голосованіяхъ есть долгъ каждаго гражданина. При голосованіяхъ вопросы рѣшаются абсолютнымъ большинствомъ утвердительныхъ или отрицательныхъ голосовъ. Кантональный совѣтъ не имѣетъ права вводить въ силу законы и постановленія до народнаго голосованія [2]).

---

[1]) Курти. Пер. Львовича, стр. 158.
[2]) Тамъ же, стр. 158—159.

Избраніе правительства (министровъ) самимъ народомъ тоже было достигнуто. Право отозванія не было введено только потому, что было сочтено лишнимъ. Парламентъ изъ прежняго законодателя былъ уже превращенъ въ настоящаго совѣтника народа. Народъ по своему желанію могъ законодательствовать самъ непосредственно или посредствомъ подчиненнаго ему парламента. Народовластіе было достигнуто. Цюрихъ сталъ настоящею демократическую республикой.

Эта побѣда цюрихской демократіи имѣла въ свое время огромное значеніе. Вопросъ о прямомъ народномъ законодательствѣ обсуждался на конгрессѣ „Международнаго общества рабочихъ" въ Базелѣ. Вѣсть объ осуществленіи прямого народнаго законодательства разнеслась далеко за предѣлы Швейцаріи; она проникла въ среду англійскихъ рабочихъ; прямое народное законодательство сдѣлалось политическимъ требованіемъ нѣмецкихъ рабочихъ. Но наибольшее значеніе цюрихская побѣда имѣла для самой Швейцаріи. Она отозвалась введеніемъ иниціативы и обязательнаго референдума въ Тургау, потомъ въ Бернѣ (1869), въ Золотурнѣ, Люцернѣ, Аргау (1870). Парламенты повсюду не только лишались своей прежней верховной законодательной власти, которая переходила въ руки народа, но и ограничивались въ области своихъ обычныхъ постановленій. Народъ особенно стремился ограничить своихъ представителей въ пользованіи народными деньгами, лишая парламенты права дѣлать расходы, превышающіе извѣстную сумму, безъ предварительнаго дозволенія народа, которое должно было быть испрашиваемо въ каждомъ случаѣ особо.

Причина такого недовѣрія народа къ своимъ представительнымъ собраніямъ была та же, что и въ Американскихъ Штатахъ: избранные народомъ представители слишкомъ легко становились простыми орудіями въ рукахъ капиталистовъ. Такъ подрывалъ капитализмъ свою собственную политическую систему.

Представительная система постепенно уступала свое мѣсто системѣ демократической. Еще въ 1860 году чисто представительный образъ правленія господствовалъ надъ 1.030.000 швейцарцевъ. Въ 1870 году подъ господствомъ представительной системы оставалось жить лишь 330 ты-

сячъ человѣкъ. Она продолжала владычествовать лишь въ $3^1/_2$ кантонахъ [1]) изъ 22-хъ. Это развитіе народовластія въ кантонахъ не могло не повлечь за собою дальнѣйшаго измѣненія союзной конституціи въ сторону демократической системы.

---

[1]) Фрибургъ, Цугъ, Базель-городъ, Тессино.

ГЛАВА IX.

Демократизація Швейцарской союзной конституціи въ 1874 и 1891 г.г.

Толки о необходимости пересмотрѣть союзную конституцію и привести ее въ соотвѣтствіе съ развитіемъ народовластія въ кантонахъ начались еще въ шестидесятыхъ годахъ. По мѣрѣ того, какъ мелкая буржуазія и рабочіе добивались въ своихъ кантонахъ правъ непосредственнаго участія въ верховной власти съ помощью прямого народнаго законодательства, требованіе пересмотра союзной конституціи становилось все болѣе и болѣе настойчивымъ.

Демократическій національный союзъ „Грютли", объединявшій въ своихъ рядахъ не малое число швейцарскихъ рабочихъ и бывшій вліятельнѣйшею демократическою организаціею Швейцаріи, выставилъ вполнѣ опредѣленное требованіе: ввести въ союзную конституцію народное право утверждать или отвергать предлагаемые законы и постановленія, дѣлаемыя правительствомъ, включая въ это число и договоры съ другими государствами. Другое требованіе заключалось въ томъ, чтобы союзный совѣтъ избирался не союзнымъ представительнымъ собраніемъ, а всеобщимъ голосованіемъ швейцарскихъ гражданъ.

Демократы-теоретики утверждали, что начало самодержавія народа, проведенное въ жизнь въ большинствѣ кантоновъ и признанное на словахъ и союзною конституціею, должно быть введено въ нее на дѣлѣ, въ видѣ непосредственнаго народнаго законодательства. А демократы-практики вполнѣ основательно настаивали на томъ, что послѣ

того, какъ населенія кантоновъ добились права дѣйствительнаго участія народа въ верховной власти, является въ высшей степени неестественнымъ и несправедливымъ, чтобы эти народныя права ограничивались и до извѣстной степени лишались силы представительнымъ правительствомъ союза. Кромѣ того, демократы обращали вниманіе на совершившееся превращеніе Швейцаріи изъ союза самодержавныхъ городскихъ республикъ и земель въ единую союзную республику. Они указывали на развитіе централизаціи и на соотвѣтственное усиленіе власти союзнаго правительства, которое оставалось представительнымъ, несмотря на развитіе народовластія въ кантонахъ. Это усиленіе представительной союзной власти, говорили практическіе политики демократіи, требуетъ п р о т и в о в ѣ с а, который можетъ быть созданъ лишь посредствомъ соотвѣтственнаго увеличенія правъ и власти всего швейцарскаго народа. Въ это время положеніе: *„всякое расширеніе власти правительства должно быть всегда уравновѣшиваемо соотвѣтственнымъ расширеніемъ народныхъ правъ“* стало уже азбучною истиною швейцарской демократіи.

Демократы-соціалисты въ свою очередь указывали на необходимость расширенія союзныхъ правъ всего швейцарскаго народа, въ виду непомѣрно растущей силы капитала, концентрирующагося въ рукахъ различныхъ крупныхъ акціонерныхъ желѣзнодорожныхъ обществъ и другихъ разныхъ компаній и капиталистическихъ предпріятій, бороться съ вліяніемъ которыхъ населенію отдѣльныхъ кантоновъ съ каждымъ днемъ становилось все затруднительнѣе. Дѣло въ томъ, что союзы капиталистовъ не ограничивались предѣлами отдѣльныхъ кантоновъ, а распространялись на цѣлый рядъ кантоновъ. Нѣкоторыя капиталистическія предпріятія охватывали весь союзъ и постепенно забирали въ свои руки союзное представительное правительство, которое, какъ и любой изъ существующихъ парламентовъ, состояло почти исключительно изъ лицъ имущихъ, изъ представителей буржуазіи, изъ людей, интересы которыхъ были связаны самымъ тѣснѣйшимъ образомъ съ интересами капитала. Таковъ же былъ и составъ союзнаго парламента или союзнаго собранія, избиравшаго министровъ изъ своей среды. Можно ли было всецѣло довѣрять этимъ представителямъ капитала

народный кошелекъ? Опытъ отдѣльныхъ кантоновъ показалъ, что нельзя. Вотъ почему швейцарская соціалъ-демократическая партія выставила въ это время въ своей программѣ слѣдующія два требованія: 1) народное союзное голосованіе, при помощи урнъ, важнѣйшихъ финансовыхъ постановленій и законовъ, предлагаемыхъ палатами или возникающихъ путемъ народной иниціативы; 2) неограниченное право народной иниціативы, предоставляемое каждымъ двадцати тысячамъ правоспособныхъ швейцарскихъ гражданъ.

Союзное собраніе увидѣло себя въ концѣ концовъ вынужденнымъ приступить къ новому пересмотру союзной конституціи. Большинство новыхъ основныхъ законовъ, выработанныхъ союзнымъ парламентомъ въ 1866 г., было отвергнуто всеобщимъ голосованіемъ швейцарскаго народа. Союзному собранію приходилось приняться за дѣло снова. Теперь оно могло разсчитывать на успѣшную работу только въ томъ случаѣ, если оно приметъ ближе къ сердцу желанія народа и согласится уступить справедливымъ требованіямъ демократовъ.

Но обыкновенно люди не желаютъ добровольно выпускать изъ своихъ рукъ захваченной ими власти. Въ союзномъ собраніи по поводу пересмотра конституціи происходила самая ожесточенная борьба. Представительники, члены союзнаго собранія, не желавшіе передавать народу своей верховной законодательной власти, утверждали, что народъ еще недостаточно зрѣлъ для того, чтобы умѣло пользоваться властью.

Демократы, прекрасно понимавшіе настоящій смыслъ выставляемаго противниками народовластія условія народной „зрѣлости“, отвѣчали имъ въ лицѣ Генгеля: „Это условіе есть самое лучшее средство къ тому, чтобы, подъ предлогомъ благожелательности, на вѣчныя времена лишить народъ возможности осуществлять свою верховную власть, и къ этому условію всегда дѣлается припѣвъ: ахъ, народъ, къ сожалѣнію, еще не зрѣлъ, — нужно еще подождать съ признаніемъ его державныхъ правъ! А тѣмъ временемъ благожелательные опекуны будутъ управлять по-прежнему. Народъ же никогда не будетъ зрѣлымъ, во-первыхъ, потому, что опекуны никогда не захотятъ признать его совершеннолѣтнимъ, а во-вторыхъ, потому, что, такъ какъ

его никогда не допускаютъ къ самостоятельной дѣятельности, то онъ, въ концѣ концовъ, разучится желать и дѣйствовать...“ [1]).

Парламентаристы возражали въ лицѣ Вельти, одного изъ наиболѣе вліятельныхъ защитниковъ представительной системы. „Народъ, какъ верховный владыка“, говорилъ Вельти, „имѣетъ право на все, на что только простирается его власть. Но власть его имѣетъ свои предѣлы, и мы обязаны указать, гдѣ, по нашему убѣжденію, находятся эти предѣлы... Полагаютъ, будто народъ можетъ голосовать относительно всѣхъ законовъ. Я же нахожу, что альпійскій пастухъ со сводомъ торговыхъ законовъ или конюхъ съ судебнымъ уставомъ въ рукахъ, подготовляющійся къ практическому примѣненію своихъ самодержавныхъ правъ, есть карикатура. Представительство не такое учрежденіе, которое легко выбросить въ окно. Эта вещь обладаетъ свойствомъ всегда возвращаться снова, хотя бы ее изгоняли вилами. Въ государствѣ съ народнымъ голосованіемъ представительство возвращается снова въ видѣ особыхъ пословъ, которые должны разъяснять законы народу... Народъ и до сихъ поръ, безъ референдума, имѣлъ полную возможность избавляться отъ нежелательныхъ для него мѣропріятій. Мы имѣемъ самое широкое избирательное право, свободу печати, полное право сообществъ и въ каждомъ домѣ ружье. Вотъ гарантіи свободы, которыя сдѣлали великими другіе народы. И если мы не разработали эти гарантіи такъ, какъ другіе народы, то вина падаетъ не на наши учрежденія, а на насъ самихъ... Я убѣжденъ, что народъ — не законодатель“ [2]). Вельти соглашался скорѣе дать „пастухамъ“ и „конюхамъ“ право распускать союзный парламентъ, чѣмъ признать за ними право на непосредственное участіе въ верховной законодательной власти. Но защитники самодержавія народа стойко стояли на своемъ.

„Въ вопросѣ о народовластіи“, говорилъ Циглеръ, „дѣло идетъ не о томъ, чтобы дать народу право, а о томъ— оставить или не оставить за союзнымъ собраніемъ послѣднее рѣшеніе въ законодательствѣ, которое по праву при-

---

[1]) Курти. Пер. Львовича, стр. 168.
[2]) Curti-Geschichte... S. 128.

надлежитъ націи? Референдумъ не такое смѣшное учрежденіе, какимъ его изображаютъ нѣкоторые ораторы. У насъ уже имѣется референдумъ въ его существенной части и онъ служитъ основою всего нашего государственнаго права: конституція принимается лишь путемъ референдума. Референдумъ поднимаетъ гражданина выше уровня будничной жизни, дѣлаетъ его представителемъ всеобщей, національной воли. Это, право, недурно,—а тѣмъ болѣе не смѣшно. Никто не дерзнетъ попытаться отнять у народа конституціонный референдумъ. Законодательный же референдумъ есть ничто иное, какъ самое естественное послѣдствіе конституціоннаго референдума.

„Теорія опеки надъ народомъ, надъ misera contribuens plebs, напоминаетъ собою времена деспотіи; и для демократіи, проникнутой совершенно инымъ духомъ, она непонятна. Для демократа народъ выше государства, выше какихъ бы то ни было общественныхъ формъ, выше всякаго представительства; демократъ видитъ въ народѣ воплощеніе идеи политическаго союза. Говорятъ, народъ прекрасно можетъ судить о личности, этой величайшей изо всѣхъ загадокъ; а, напр., въ законѣ о наслѣдствахъ онъ ничего не понимаетъ. Съ другой стороны выставляютъ правило, что невѣдѣніемъ закона никто не можетъ быть оправданъ. Въ своей будничной жизни народъ долженъ знать законы, а голосовать за нихъ, говорятъ, онъ неспособенъ! Но гдѣ же логика?“ [1]).

Въ концѣ концовъ демократамъ удалось добиться введенія въ союзную конституцію права народнаго голосованія обычныхъ законовъ, производимаго по требованію 30.000 правоспособныхъ швейцарскихъ гражданъ или 8 кантоновъ. Но требованіе передать дѣло избранія министровъ изъ рукъ союзнаго представительнаго собранія въ руки самого народа не было достигнуто. Проектъ измѣненной союзной конституціи былъ переданъ на народное голосованіе.

По поводу этого проекта союзное правительство рѣшило обратиться къ гражданамъ Швейцарскаго союза съ особымъ воззваніемъ. Обращеніе это очень поучительно, ибо оно

[1]) Curti, ibidem, S. 283—284. Русскій переводъ Львовича, стр. 188—189.

даетъ нѣкоторое понятіе о томъ языкѣ, какимъ говорятъ республиканскія правительства съ гражданами, когда послѣдніе добиваются наконецъ участія въ верховной власти. „Дорогіе и вѣрные союзники (Fidèles et chers confédérés)“, говорило въ своемъ обращеніи къ гражданамъ союзное правительство, „мы не скрываемъ, что, на ряду съ безспорными преимуществами, проектъ, который мы предлагаемъ вамъ, можетъ имѣть и нѣкоторыя неудобства. Мы не говоримъ, что вполнѣ достигли цѣли, къ которой стремились. Нашъ трудъ, мы знаемъ, носитъ на себѣ печать любого человѣческаго дѣла... Мы счастливы, если сумѣли внять требованію времени, которое призываетъ насъ предоставить нашу судьбу подъ защиту прочныхъ конституціонныхъ учрежденій. Горизонтъ не безъ тучъ. Великіе соціальные вопросы возникаютъ все болѣе и болѣе многочисленные и требуютъ своего немедленнаго разрѣшенія настойчивѣе, чѣмъ когда-либо. Примемъ же все, что только можетъ воодушевить и укрѣпить общественное самосознаніе. Вотъ тѣ чувства, съ которыми союзное собраніе приняло огромнымъ большинствомъ 31 января проектъ, который оно поручило намъ представить вамъ на ваше державное утвержденіе...“ [1]).

Предложенный союзнымъ собраніемъ проектъ новыхъ основныхъ законовъ дѣятельно обсуждался въ печати и на народныхъ собраніяхъ по всей Швейцаріи. И когда дѣло дошло, наконецъ, до голосованія, то оно вышло дѣйствительно народнымъ. Въ немъ участвовало 85%, т. е. болѣе $^5/_6$ всей совокупности правоспособныхъ швейцарскихъ гражданъ. Проектъ былъ принятъ огромнымъ большинствомъ. Статья 89-ая утвержденной народомъ измѣненной конституціи гласила: „Для принятія союзныхъ законовъ и союзныхъ постановленій необходимо согласіе обоихъ совѣтовъ. Союзные законы представляются на утвержденіе народа, если того потребуютъ 30.000 правоспособныхъ швейцарскихъ гражданъ или восемь кантоновъ. То же относится и къ союзнымъ постановленіямъ, если они имѣютъ общее значеніе и не имѣютъ неотложнаго характера“.

Нѣкоторые швейцарскіе писатели придавали новой по-

) Charles Borgeaud, Etablissements et Rèvision des Constitutions en Amérique et en Europe. Paris 1893, p. 363—364.

бѣдѣ демократіи огромное значеніе. Считали ее началомъ новаго періода исторіи Швейцаріи. Теодоръ Курти далъ ему названіе демократическо-соціальнаго, полагая, что главнымъ содержаніемъ новаго періода будетъ стремленіе народа улучшить свое матеріальное положеніе, съ помощью добытыхъ народныхъ правъ. Многіе думали, что съ установленіемъ союзнаго законодательнаго референдума Швейцарія вступила въ какую-то новую „соціально-политическую эру". Въ дѣйствительности это было лишь ея вторымъ начальнымъ шагомъ въ сторону грядущаго народовластія.

На пути къ нему швейцарской демократіи предстояло преодолѣть не малое число препятствій, намѣренно сооруженныхъ сторонниками стараго порядка. Условія частичнаго пересмотра союзной конституціи показали это очень хорошо. Дѣло въ томъ, что въ 1848 г., когда создавалась союзная конституція и впервые устанавливались условія для ея пересмотра и послѣдующихъ измѣненій, не было сдѣлано рѣшительно никакихъ различій между условіями полнаго и условіями частичнаго пересмотра конституціи. Болѣе того. Когда представители кантона „Базель-Городъ" предложили учредительному сейму 1848 г. внести въ союзную конституцію особое замѣчаніе о томъ, что она можетъ быть пересмотрѣна во всякое время, какъ цѣликомъ, такъ и по частямъ, то это замѣчаніе было даже сочтено совершенно лишнимъ, потому что оно подразумѣвалось само собой, доказательствомъ чему служили сами протоколы сейма. Въ нихъ, согласно ясно выраженному мнѣнію большинства членовъ сейма, было записано, что „частичный пересмотръ союзной конституціи можетъ быть предпринятъ во всякое время на тѣхъ же основаніяхъ, что и общій пересмотръ". И дѣйствительно, союзное собраніе пересматривало отдѣльныя статьи союзной конституціи въ 1865 г., всецѣло слѣдуя этому само собою подразумѣвавшемуся правилу. Пересмотрѣнная статья, каждая отдѣльно, предлагалась на народное голосованіе. Въ то время всѣ считали, что какъ общій, такъ и частичный пересмотръ конституціи можетъ быть предложенъ на народное голосованіе по требованію 50.000 правоспособныхъ швейцарскихъ гражданъ.

Но это разъясненіе, записанное въ протоколахъ учредительнаго сейма, не было занесено въ самый текстъ союзной

конституціи. И сторонники представительной системы не упустили случая черезъ 30 лѣтъ воспользоваться этимъ упущеніемъ. Они стали самымъ беззастѣнчивымъ образомъ утверждать, что права народной иниціативы въ области частичнаго пересмотра конституціи никогда не существовало и не существуетъ вовсе. Это произошло въ 1879 году, когда правительству было передано требованіе болѣе 50 тысячъ гражданъ, ввести въ союзную конституцію одну новую статью, касающуюся союзныхъ финансовъ. Иными словами, 50.000 правоспособныхъ швейцарскихъ гражданъ потребовали у союзнаго правительства, чтобы на голосованіе народа былъ поставленъ вопросъ о частичномъ пересмотрѣ союзной конституціи. Союзное правительство отвѣтило, что 50.000 гражданъ имѣютъ право требовать полнаго пересмотра конституціи, но не частичнаго; послѣдній, по буквѣ дѣйствующей союзной конституціи, принадлежитъ всецѣло союзному представительному собранію. Союзное представительство не замедлило со своей стороны согласиться со столь выгоднымъ для него правительственнымъ толкованіемъ союзной конституціи. Такъ узурпируетъ права народа даже парламентъ, дѣйствительно контролируемый народомъ и признающій надъ собою его власть.

Теперь демократіи предстояла новая борьба за народное право частичнаго пересмотра конституціи, похищенное у народа народнымъ представительствомъ. Во главѣ движенія по-прежнему шла могущественная національная организація швейцарскихъ рабочихъ, союзъ Грютли, старый оплотъ швейцарской демократіи. Составлялись грандіозныя петиціи. Важнѣйшія изъ нихъ были подписаны центральнымъ комитетомъ союза Грютли, исполнительнымъ совѣтомъ общаго съѣзда швейцарскихъ рабочихъ и демократическимъ комитетомъ Сэнъ-Галлена. На ряду съ требованіями признанія за народомъ права частичнаго пересмотра конституціи, выставлялись рѣшительныя требованія — ввести въ союзную конституцію обязательный референдумъ и непосредственный выборъ союзнаго правительства самимъ народомъ.

Подъ давленіемъ демократіи, правительство дало обѣщаніе поставить на очередь вопросъ о частичномъ пересмотрѣ. Теперь, осаждаемое демократами со всѣхъ сторонъ, правительство уже соглашалось официально признать за

народомъ права частичнаго пересмотра конституціи, которое оно отвергало еще вчера. Иначе говоря, союзное собраніе было теперь готово внести въ союзную конституцію ту самую статью, которая не была внесена въ нее болѣе 30 лѣтъ тому назадъ, благодаря простой оплошности. Но даже и при данныхъ обстоятельствахъ союзное правительство рѣшило пуститься на новую уловку.

Въ союзной конституціи было сказано: если одна изъ палатъ союзнаго собранія рѣшитъ произвесть пересмотръ, а другая палата не согласится съ первой, или если 50.000 гражданъ потребуютъ пересмотра конституціи и народное голосованіе выскажется за пересмотръ, то для производства пересмотра обѣ палаты должны быть переизбраны (ст. 106-ая союзной конституціи 1874 г.). Но союзное правительство ни за что не хотѣло включить въ свой проектъ частичнаго пересмотра конституціи этого совершенно необходимаго политическаго правила (переизбранія палатъ). Несмотря на явную несообразность правительственнаго предложенія—поручать частичный пересмотръ конституціи тому самому представительному собранію, которое высказалось противъ пересмотра, національный совѣтъ (палата представителей) въ общемъ согласился съ мнѣніемъ правительства и готовился принять его проектъ. Если бы дѣло на этомъ и кончилось, то практически это означало бы: признать право народа на частичный пересмотръ лишь на бумагѣ. А въ дѣйствительности дать представительному собранію возможность въ каждомъ частномъ случаѣ лишать это народное право всякаго дѣйствительнаго значенія и смысла.

Во время обсужденія этого вопроса въ національномъ совѣтѣ цюрихскій депутатъ Лохеръ, представитель цюрихской соціалдемократіи, рѣшительно высказался противъ правительственнаго предложенія. Лохеръ предлагалъ ввести въ союзную конституцію право народной иниціативы въ томъ видѣ, въ какомъ оно существовало въ цюрихскомъ кантонѣ, гдѣ оно было введено въ 1869 г. благодаря соціалистамъ. Лохеръ требовалъ, чтобы пятидесяти тысячамъ гражданъ было дано право ставить на народное голосованіе предложеніе частичнаго пересмотра конституціи, не только въ видѣ общаго указанія на новую желательную статью, разработка которой всецѣло поручалась бы парламенту, но

и въ видѣ законопроекта, разработаннаго во всѣхъ его подробностяхъ и деталяхъ самими гражданами.

Если бы совѣтъ кантоновъ согласился бы съ національнымъ совѣтомъ, то предложеніе представителя цюрихской соціалдемократіи конечно было бы отвергнуто. Но на этотъ разъ консервативная палата сыграла въ руку демократіи. Консервативный совѣтъ кантоновъ рѣшилъ отомстить либераламъ національнаго совѣта за прежнія обиды самымъ убійственнымъ для себя самого образомъ, и ко всеобщему изумленію высказался за демократическое предложеніе Лохера. Въ концѣ концовъ, послѣ долгихъ, ожесточенныхъ споровъ и вопреки всѣмъ усиліямъ союзнаго правительства и законодательной комиссіи, законопроектъ, принятый палатою или совѣтомъ кантоновъ, былъ принятъ, правда, очень незначительнымъ большинствомъ, и національнымъ совѣтомъ. „Il n'y a plus deConseil Fédéral!“ („союзнаго совѣта не существуетъ больше“), воскликнулъ Рюшонэ, членъ правительственнаго союзнаго совѣта, по поводу совершившагося рѣшенія. Пораженіе правительства было дѣйствительно очень сильное, но объ уничтоженіи союзнаго совѣта не было и рѣчи.

Переданныя на голосованіе народа и кантоновъ, новыя статьи конституціи были приняты 5 іюля 1891 г. большинствомъ швейцарскихъ гражданъ. Статья 121-ая опредѣляла способы частичнаго пересмотра союзной конституціи слѣдующимъ образомъ:

„Частичный пересмотръ производится или путемъ народной иниціативы, или способомъ, установленнымъ для союзнаго законодательства.

„Народная иниціатива состоитъ въ требованіи, представленномъ 50.000 швейцарскихъ гражданъ, обладающихъ правомъ голоса и требующихъ принятія какой-нибудь новой конституціонной статьи, или отмѣны, или измѣненія опредѣленныхъ статей дѣйствующей конституціи...

„Требованіе иниціативы можетъ быть представлено въ видѣ общаго указанія, или въ видѣ законопроекта, разработаннаго во всѣхъ своихъ подробностяхъ.

„Если требованіе иниціативы сдѣлано въ видѣ общаго

указанія, то палаты, если онѣ согласятся съ предложеніемъ, приступаютъ къ частичному пересмотру въ указанномъ направленіи и передаютъ свой проектъ народу и кантонамъ для принятія или отверженія. Если же палаты не одобряютъ предложенія, то вопросъ о частичномъ пересмотрѣ передается на голосованіе народа. Если большинство швейцарскихъ гражданъ, участвующихъ въ голосованіи, выскажется за пересмотръ, то союзное собраніе приступаетъ къ пересмотру, сообразуясь съ народнымъ рѣшеніемъ.

Побѣда демократіи могла бы быть названа полною, если бы къ бочкѣ меда не была примѣшана ложка дегтю. Требованіе представителя цюрихской соціалдемократіи было удовлетворено: за народомъ было признано право прямого конституціоннаго законодательства посредствомъ голосованія законопроектовъ, какіе пожелаютъ выработать сами граждане. Но при голосованіи предложенія, дѣлаемаго въ видѣ общаго указанія, выработка законопроекта поручалась представительному собранію въ его прежнемъ составѣ, который могъ быть противъ пересмотра и слѣдовательно имѣлъ возможность въ данномъ случаѣ сдѣлать все, чтобы свесть на нѣтъ ясно выраженное желаніе народа.

Это обстоятельство заставляло особенно цѣнить право народной иниціативы въ формѣ законопроекта, окончательно разработаннаго самими гражданами-иниціаторами. Послѣдняя форма иниціативы получала въ глазахъ швейцарской демократіи особо важное значеніе. Посредствомъ права народной иниціативы, въ формѣ законопроекта, разработаннаго самими гражданами, предлагаемаго на народное голосованіе, швейцарскій народъ получалъ возможность вводить какіе ему угодно законы, подъ однимъ только условіемъ, чтобы они были предложены подъ видомъ о с н о в н ы х ъ и въ качествѣ таковыхъ были вписаны въ союзную конституцію. Такимъ образомъ швейцарскій народъ достигалъ наконецъ дѣйствительной верховной власти и становился юридически дѣйствительно самодержавнымъ. Обладая правомъ иниціативы въ дѣлѣ конституціоннаго законодательства, народъ могъ пользоваться неограниченною учредительною властью, которая могла имѣть не только законодательный характеръ, но и административный.

Теперь на очередь стало признаніе за швейцарскимъ

народомъ права законодательствовать незамаскированнымъ образомъ, т. е. не подъ видомъ предложенія и принятія новыхъ статей союзной конституціи, а посредствомъ распространенія народной иниціативы на дѣла обычнаго законодательства. На ряду съ этимъ новымъ требованіемъ, оставалось старое требованіе швейцарской демократіи—непосредственное избраніе народомъ союзнаго правительства.

Въ 1898 году, по поводу послѣдняго вопроса, демократы устроили въ Люцернѣ общій съѣздъ. На немъ съѣхались представители демократіи всѣхъ кантоновъ. Собралось 233 делегата отъ самыхъ различныхъ демократическихъ организацій Швейцаріи: отъ союза Грютли, отъ соціалъ-демократической партіи, отъ союза профессіональныхъ рабочихъ союзовъ, отъ соціалъ-политической группы союзнаго собранія (руководимой Курти), отъ демократическаго общества. На этомъ общемъ съѣздѣ швейцарскихъ демократовъ были окончательно выработаны два требованія, которыя было рѣшено предложить на народное голосованіе въ самое ближайшее время. Эти два требованія были: избраніе союзнаго правительства народомъ и введеніе пропорціональнаго представительства въ національномъ совѣтѣ. Въ своей окончательной совмѣстной формулировкѣ эти два требованія получили названіе „двойной иниціативы“ (Doppelinitiative). Былъ избранъ особый исполнительный комитетъ для осуществленія этихъ требованій.

Въ ноябрѣ того же года исполнительный комитетъ издалъ особое обращеніе къ гражданамъ. „Для того, чтобы національный совѣтъ“, говорилось въ этомъ воззваніи, „былъ дѣйствительнымъ представительствомъ швейцарскаго народа, необходимо, чтобы политическія партіи и группы, идущія подъ различными идейными знаменами и защищающія различные интересы, были представлены въ совѣтѣ сообразно числу своихъ избирателей...“.

„Избраніе союзнаго совѣта самимъ народомъ... есть старое требованіе швейцарской демократіи... Непосредственно избирая своихъ министровъ, членовъ союзнаго совѣта, народъ надѣляетъ ихъ большимъ довѣріемъ и усиливаетъ ихъ отвѣтственность. Посредствомъ замѣны косвенныхъ выборовъ прямыми, союзный совѣтъ становится истиннымъ и

достойнымъ республиканскимъ правительствомъ, какое даетъ себѣ самъ республиканскій народъ“ [1]).

Поставленныя на народное голосованіе 4-го ноября 1900 года, предложенія двойной иниціативы были однако отвергнуты большинствомъ участвовавшихъ въ голосованіи. Причемъ за введеніе пропорціональныхъ выборовъ въ національный совѣтъ высказалось 169,000, а противъ этого предложенія 244,666. За избраніе союзнаго совѣта народомъ 145,926, противъ 270,522. Подобный результатъ голосованія объяснялся тѣмъ, что предложеніе обѣихъ иниціативъ въ значительной степени исходило отъ соціалистической демократіи. Испуганная краснымъ призракомъ, буржуазія собрала всѣ свои силы, чтобы оказать все возможное сопротивленіе предложенію „соціалдемократовъ“. Подъ энергичнымъ давленіемъ крупной буржуазіи, находящаяся подъ ея идейнымъ вліяніемъ значительная часть городской и сельской мелкой буржуазіи вотировала тоже „противъ соціалдемократовъ“.

Очевидно, что швейцарскимъ рабочимъ и примыкающей къ нимъ части мелкой буржуазіи предстоитъ еще выдержать упорную борьбу раньше, чѣмъ будетъ завоевано право избранія союзнаго правительства народомъ. Въ настоящее время на очереди стоитъ вопросъ о признаніи за швейцарскими гражданами права законодательной народной иниціативы и обязательнаго референдума. Въ текущемъ (1906) году въ союзный парламентъ уже было внесено соотвѣтствующее предложеніе, которое было передано на разсмотрѣніе особой парламентской комиссіи.

Сдѣланный нами историческій обзоръ развитія въ Швейцаріи отдѣльныхъ народныхъ правъ—референдума, иниціативы и избранія властей—показываетъ, что развитіе народовластія въ союзѣ слѣдуетъ за развитіемъ народовластія въ кантонахъ. За введеніемъ референдума въ кантонахъ послѣдовало введеніе референдума и въ союзѣ. То же надо сказать и о народной иниціативѣ. Распространившись по кантонамъ, она проложила себѣ путь и въ союзную конституцію. Избраніе правительствъ непосредственно самимъ народомъ стало уже

---

[1]) Theodor Curti. Die Schweizerischen Volksrechte 1848 bis 1900. Bern. 1900. S.S. 179—183.

обычнымъ во многихъ кантонахъ, не считая старыхъ вѣчевыхъ земель, въ которыхъ оно всегда существовало. Въ новѣйшее время избраніе народомъ своихъ министровъ было введено въ слѣдующихъ кантонахъ: въ Цюрихѣ, Цугѣ, Золотурнѣ, Базелѣ-Городѣ, Базелѣ-Землѣ, Шаффгаузенѣ, Сэнъ-Галленѣ, Граубюнденѣ, Тургау, Тессино и Женевѣ [1]).

Новѣйшая политическая исторія Швейцаріи показываетъ очень наглядно, что развитіе народовластія совершается, идя снизу вверхъ. Прямое самоуправленіе народа, развившееся въ отдѣльныхъ кантонахъ, завершается въ союзѣ. Народовластіе осуществляется въ дѣйствительности. Но— „осуществляется“ не значитъ „осуществлено“. Для полнаго осуществленія народовластія, для дѣйствительнаго самодержавія народа, необходимы особыя условія. Каковы эти условія, это будетъ выяснено въ дальнѣйшемъ изложеніи.

Теперь же намъ предстоитъ показать, что демократическое развитіе Швейцаріи не составляетъ какой-нибудь особой счастливой случайности „этой маленькой страны“, какъ любятъ пренебрежительно называть Швейцарію нѣкоторые противники демократіи. Наглядным доказательствомъ можетъ служить примѣръ другой, большой страны, которую не менѣе часто любятъ называть „Великою Американскою республикою“. Въ настоящее время, въ глазахъ всѣхъ политиковъ, Соединенные Штаты Сѣверной Америки получаютъ все большее и большее значеніе въ судьбахъ современнаго цивилизованнаго міра.

Въ какую же сторону идетъ политическое развитіе Американскй республики? Не совершается ли оно въ направленіи, указываемомъ демократическимъ развитіемъ маленькой Швейцаріи? Слѣдующая глава даетъ отвѣтъ на этотъ интересный и въ высшей степени важный вопросъ.

---

[1]) Th. Curti—Die Schweizerischen Volksrechte S. 82.

ГЛАВА X.

Развитіе народовластія въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки.

Условія первоначальнаго развитія самоуправляющихся англо-американскихъ колоній, превратившихся впослѣдствіи въ самостоятельныя республики или штаты, были очень благопріятны для развитія въ нихъ народовластія. Начать хотя бы съ самаго способа основанія американскихъ колоній свободолюбивыми пуританами, въ глазахъ которыхъ общественный договоръ не былъ какою-нибудь отвлеченною теоріей, а самымъ обычнымъ способомъ рѣшать свои общественныя дѣла. Общественный договоръ, письменно заключенный другъ съ другомъ отцами-странниками (Pilgrim-fathers) на корабляхъ, уносившихъ ихъ отъ преслѣдованій деспотическаго правительства въ Новый Свѣтъ, былъ первымъ дѣломъ гонимыхъ пуританъ, основывавшихъ новое политическое общество. „Во имя этого договора", объявляли колонисты, „мы будемъ издавать, постановлять и учреждать такіе справедливые и равные для всѣхъ законы, указы, акты, статуты и общественныя должности, какіе только смогутъ быть признаны полезными для общественнаго блага колоніи; и мы обѣщаемъ имъ должное подчиненіе и покорность" [1]).

Такимъ образомъ съ самаго основанія англо-американскихъ колоній ихъ политическимъ началомъ устанавливалось

---

[1]) Приведено у Borgeaud. Etablissement et Rèvision des Constitutions en Amérique et en Europe. Paris 1893, p. 12—13.

народовластіе. Первымъ средствомъ осуществленія этого народовластія было общее собраніе колонистовъ данной мѣстности или ихъ сельскій сходъ (town meeting). Это первичное народное собраніе, какъ вполнѣ правильно замѣчаетъ между прочимъ Брайсъ, „было не только источникомъ, но и школой американской демократіи". Общій сходъ колонистовъ даннаго поселка былъ не только важнѣйшимъ органомъ мѣстнаго самоуправленія, но и служилъ основою позднѣйшаго политическаго устройства отдѣльныхъ штатовъ.

Въ настоящее время въ основѣ американскаго политическаго общества лежитъ общественное учрежденіе, сродное первоначальному общему сходу колонистовъ. Въ старыхъ штатахъ „Новой Англіи" основнымъ камнемъ мѣстнаго самоуправленія продолжаетъ быть въ сельскихъ мѣстностяхъ сельскій сходъ или первичное народное собраніе всѣхъ правоспособныхъ избирателей мѣстечка. Собираясь по нѣскольку разъ въ годъ, это первичное народное собраніе жителей рѣшаетъ всѣ мѣстныя дѣла, касающіяся мѣстнаго хозяйства и обложенія, народнаго образованія и удовлетворенія другихъ общественныхъ нуждъ и потребностей. Оно законодательствуетъ, издавая общеобязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія. Оно избираетъ свой парламентъ, т. е. совѣтъ выборныхъ для веденія текущихъ дѣлъ. Оно непосредственно избираетъ своихъ властей и должностныхъ лицъ.

Въ другихъ штатахъ основою ихъ политическаго устройства являются большія самоуправляющіяся общественныя единицы: графства и части графствъ. Послѣднія по своему общественному самоуправленію въ значительной степени приближаются къ только что описанному самоуправленію селеній и мѣстечекъ „Новой Англіи". Въ тѣхъ же штатахъ, въ которыхъ цѣлыя графства имѣютъ значеніе главныхъ единицъ мѣстнаго самоуправленія, первичное народное собраніе естественно замѣняется народнымъ голосованіемъ избирателей. Они во время выборовъ рѣшаютъ важнѣйшія мѣстныя дѣла путемъ письменной подачи голосовъ. Однако установленіе послѣдняго способа рѣшенія мѣстныхъ дѣлъ самимъ населеніемъ относится сравнительно къ позднему времени.

Пока колоніи представляли собою небольшія общины

колонистовъ, общее собраніе мѣстныхъ жителей было естественною формою ихъ мѣстнаго самоуправленія. На ряду съ общимъ сходомъ, съ самаго начала, какъ было сказано, существовали и выборныя общественно должностныя лица, которыя составляли особые совѣты выборныхъ или Selectmen'овъ. По мѣрѣ разростанія колоній, эти представительныя собранія получали все большее и большее значеніе. Ко времени борьбы за независимость они уже были господствующимъ политическимъ учрежденіемъ колоній.

Правда, въ нѣкоторыхъ колоніяхъ, какъ, напримѣръ, это было въ Массачусетсѣ, основные законы, вырабатывавшіеся на собраніи представителей, передавались далѣе на утвержденіе избирателей и мѣстныхъ сельскихъ сходовъ. Старые документы, касающіеся учрежденія и пересмотра конституціи этого штата, свидѣтельствуютъ весьма краснорѣчиво о томъ, что въ моментъ превращенія прежнихъ колоній въ самостоятельные штаты начало народовластія признавалось въ Массачусетсѣ не на словахъ только, но и на самомъ дѣлѣ. Такъ одно изъ постановленій (1779 г.) представительнаго собранія этого штата гласитъ: „Принимая во вниманіе, что конституція или планъ управленія гражданъ, предложенный народу послѣднимъ собраніемъ представителей нашего штата, не былъ одобренъ большинствомъ избирателей штата; принимая также во вниманіе, что заявленія, сдѣланныя собранію, не позволяютъ сомнѣваться въ общественномъ мнѣніи большинства народа штата относительно необходимости немедленно же приступить къ выработкѣ новой конституціи, — дѣлается слѣдующее постановленіе". Это постановленіе состояло въ томъ, чтобы запросить избирателей, во-первыхъ, думаютъ ли они, что пришло время выработки новой конституціи. Во-вторыхъ, въ случаѣ, если большинство голосующихъ на народныхъ собраніяхъ рѣшатъ этотъ вопросъ утвердительно, то запросить ихъ, желаютъ ли они уполномочить своихъ представителей, въ ближайшую сессію законодательнаго собранія, рѣшить вопросъ о созывѣ конвента съ исключительнымъ наказомъ выработать конституцію.

Предложенный представительнымъ собраніемъ вопросъ былъ разрѣшенъ избирателями утвердительно. Избранный ими особый конвентъ выработалъ конституцію и предло-

жилъ ее народу. Для обсужденія ея происходили всюду неоднократныя собранія сельскихъ сходовъ. 16-го іюня 1780 г. общій итогъ рѣшеній этихъ первичныхъ народныхъ собраній избирателей былъ обнародованъ. Двѣ трети избирателей высказались за утвержденіе предложенной конвентомъ конституціи. И, въ силу такого народнаго рѣшенія, она стала новымъ основнымъ закономъ штата Массачусетсъ.

Однако, подобный способъ утвержденія основныхъ законовъ самимъ народомъ на сельскихъ и городскихъ сходахъ („towns и „wards“) въ описываемое время не былъ обычнымъ способомъ пересмотра и утвержденія конституцій въ отдѣльныхъ штатахъ. Въ огромномъ большинствѣ случаевъ они пересматривались и утверждались представительными собраніями или мѣстными парламентами штатовъ. Установленная въ это время союзная конституція была тоже чисто представительнаго характера, несмотря на то, что она начиналась извѣстными словами: „Мы, народъ Соединенныхъ Штатовъ, съ цѣлью установить болѣе совершенный союзъ... повелѣваемъ и установляемъ эту конституцію“. На самомъ дѣлѣ союзная конституція была утверждена вовсе не народомъ, а парламентами штатовъ.

Опредѣленный союзною конституціею способъ ея пересмотра предоставлялъ право вносить измѣненія и поправки не народу, а двумъ третямъ законодательныхъ собраній штатовъ; утвержденіе же измѣненной конституціи зависѣло отъ согласія тѣхъ же представительныхъ собраній или особыхъ конвентовъ $^3/_4$ штатовъ. Такимъ образомъ въ описываемое время представительную систему можно считать господствующею, какъ въ большинствѣ отдѣльныхъ штатовъ, такъ и во всемъ Американскомъ союзѣ.

Развитіе капитализма и крупной буржуазіи еще болѣе упрочило въ Соединенныхъ Штатахъ представительныя учрежденія, которыя въ Америкѣ, какъ и повсюду, явились излюбленною формою господства буржуазіи. Въ настоящее время во главѣ Соединенныхъ Штатовъ стоитъ союзное представительное собраніе, конгрессъ, въ рукахъ котораго, по понятіямъ нѣкоторыхъ выдающихся американскихъ политическихъ писателей, сосредоточивается вся полнота самодержавной власти. Поэтому образъ правленія, господ-

ствующій въ Соединенныхъ Штатахъ, описываютъ обыкновенно, какъ чисто представительный.

Но является ли онъ на самомъ дѣлѣ таковымъ въ данное время? Американцы въ большинствѣ случаевъ считаютъ своихъ представителей, членовъ конгресса, простыми делегатами, представителями отдѣльныхъ округовъ, вполнѣ зависящими отъ своихъ избирателей. Соотвѣтственно съ этимъ и сами комиссіи конгресса являются орудіями политическихъ партій крупной и мелкой буржуазіи, господствующихъ среди избирателей съ помощью своихъ огромныхъ средствъ, матеріальныхъ и личныхъ. Три съ половиной милліона избирателей, организованныхъ двумя партіями господствующихъ классовъ,—это огромная сила, съ которой остальному населенію при представительной системѣ правленія почти совершенно невозможно справиться.

Народное самодержавіе, провозглашаемое американской конституціей, въ дѣйствительности является партійнымъ самодержавіемъ преимущественно крупной и средней буржуазіи. Рабочій классъ и мелкіе фермеры, приближающіеся по своему положенію къ крестьянамъ, до сихъ поръ еще не имѣютъ средствъ, чтобы противупоставить господствующимъ буржуазнымъ партіямъ достаточную силу въ центральномъ управленіи, или чтобы реорганизовать его на демократическихъ началахъ.

Во многихъ областяхъ политической жизни Америки господствуютъ подкупа. Ими прославилась американская представительная система, дѣтище буржуазіи и капитализма. Не только въ конгрессѣ, но и въ представительныхъ собраніяхъ отдѣльныхъ штатовъ господствуетъ духъ лавки; при чемъ покупателями являются крупные капиталисты, а продавцами такъ называемые „представители народа“. И все это происходитъ почти открыто. Покупатели не стѣсняются говорить о своихъ покупкахъ вслухъ, считая ихъ, очевидно, дѣломъ вполнѣ естественнымъ. Крупные капиталисты и всякіе спекуляторы открыто называютъ вамъ имена „своихъ“, т. е. купленныхъ ими представителей народа и сенаторовъ. Покупаются цѣлыя представительныя собранія отдѣльныхъ штатовъ. „Мнѣ нужно было“, говорилъ знаменитый спекуляторъ Кудъ въ качествѣ свидѣтеля передъ слѣдственной комиссіей, „мнѣ нужно было пріобрѣсть

законодательныя собранія четырехъ штатовъ. Чтобы пріобрѣсть надъ ними власть, я сформировалъ ихъ съ помощью собственнаго кошелька. Я нашелъ этотъ способъ, наиболѣе дешевымъ“ [1]).

Я нахожу совершенно излишнимъ приводить дальнѣйшіе факты, свидѣтельствующіе о разложеніи американской представительной системы подъ вліяніемъ капитализма. На великую Американскую республику и безъ того сыплется слишкомъ много обвиненій. Гораздо важнѣе указать на то, о чемъ, за рѣдкими исключеніями, съ такимъ упорствомъ молчатъ всѣ искренніе и неискренніе критики американской политической системы. Я имѣю въ виду тѣ новыя здоровыя теченія современнаго политическаго развитія Америки, которыя являются въ рукахъ развивающейся американской демократіи дѣйствительнымъ средствомъ для искорененія описаннаго зла и для оздоровленія политической жизни Штатовъ.

Порожденныя широкимъ народнымъ недовольствомъ существующею представительною системою и являясь прямымъ плодомъ политической самодѣятельности самого населенія отдѣльныхъ штатовъ, новыя теченія американской политической жизни получили силу и распространеніе пока лишь въ отдѣльныхъ штатахъ. Я имѣю въ виду растущее стремленіе избирателей (мелкой городской буржуазіи, рабочихъ и мелкихъ фермеровъ) непосредственно рѣшать тѣ политическія дѣла, рѣшеніе которыхъ прежде почти во всѣхъ штатахъ предоставлялось представительнымъ собраніямъ. Стремленіе народа брать въ собственныя руки рѣшеніе важнѣйшихъ дѣлъ и такимъ путемъ все болѣе и болѣе ограничивать область дѣятельности парламентовъ проявляется особенно ясно и убѣдительно въ измѣненіи способовъ пересмотра и поправокъ конституцій въ отдѣльныхъ штатахъ.

Такъ, за время наибольшаго процвѣтанія представительной системы, въ 33 лѣтній промежутокъ времени (1776—1809 гг.), изъ 25 конституцій, принятыхъ за этотъ періодъ въ штатахъ, лишь три, т. е. $^1/_8$ общаго числа, были

---

[1]) M. Ostrogorsky. La Démocratie et l'organisation des Partis politiques. Paris. . Vol. II, p. 180.

утверждены [1]) всеобщимъ голосованіемъ избирателей на мѣстныхъ сходахъ. Остальныя 22 были приняты только парламентами. Въ слѣдующій 30 лѣтній періодъ (1810 — 1839) изъ 16 конституцій уже цѣлая половина (8) утверждены народомъ. Въ новый 30 лѣтній періодъ (1840 — 1869) изъ 43 конституцій только 4 утверждены парламентами; 39 остальныхъ утверждены непосредственно избирателями. И наконецъ въ послѣдній періодъ (1870 — 1900) изъ 29 принятыхъ конституцій 24 или почти $^5/_6$ утверждены самимъ народомъ. При чемъ надо замѣтить, что въ настоящее время во всѣхъ штатахъ, за исключеніемъ, быть можетъ, Делавара, послѣднее слово въ дѣлѣ пересмотра и измѣненія конституціи принадлежитъ самому народу, т. е. избирателямъ.

Пересмотръ и измѣненіе старой конституціи и принятіе новой происходитъ въ отдѣльныхъ штатахъ въ настоящее время обыкновенно слѣдующимъ образомъ. Предложеніе внести какую-нибудь поправку или измѣненіе въ существующую конституцію или совершенно пересмотрѣть ее обыкновенно истекаетъ отъ законодательнаго собранія. Оно обращается со своимъ предложеніемъ непосредственно къ народу, къ избирателямъ. При этомъ законодательное собраніе можетъ предложить избирателямъ одно изъ двухъ на выборъ: или рѣшить всеобщимъ голосованіемъ, принимаютъ ли избиратели выработанныя парламентомъ поправки къ конституціи; или избиратели рѣшаютъ лучше созвать особый конституціонный конвентъ для полнаго пересмотра конституціи.

Въ первомъ случаѣ, вполнѣ опредѣленныя измѣненія основныхъ законовъ непосредственно голосуются и принимаются или отвергаются народомъ на собраніяхъ избирателей. Во второмъ случаѣ, дѣло пересмотра конституціи передается въ руки особо для того созываемаго представительнаго собранія. Но установившійся обычай требуетъ, чтобы выработанный конституціоннымъ конвентомъ проектъ новыхъ основныхъ законовъ былъ предложенъ на утвержденіе народа во время ближайшихъ выборовъ. Такимъ образомъ, и въ данномъ случаѣ, новая конституція принимается или отвергается непосредственно самими избирателями. Въ обоихъ

[1]) Конституціи Массачусетса и Нью-Хэмшира.

случаяхъ послѣднее рѣшающее слово принадлежитъ самимъ гражданамъ, а не ихъ представителямъ. Это утвержденіе конституцій отдѣльныхъ штатовъ путемъ народнаго голосованія или путемъ такъ называемаго конституціоннаго референдума имѣетъ само по себѣ огромное значеніе. Оно служитъ показателемъ того, кто истинный носитель верховной власти.

Но американскій конституціонный референдумъ имѣетъ еще гораздо большее практическое значеніе, чѣмъ это можетъ показаться съ перваго взгляда. Дѣло въ томъ, что подъ видомъ пересмотра основныхъ законовъ въ отдѣльныхъ штатахъ, какъ и въ Швейцарскомъ союзѣ, очень нерѣдко происходитъ рѣшеніе важныхъ вопросовъ изъ области обычнаго законодательства. Демократія, еще не обладая признанными закономъ правами на обычное законодательство, пользуется своимъ правомъ утвержденія конституціи и поправокъ къ конституціи для проведенія желательныхъ для себя законовъ, которые предлагаются подъ видомъ основныхъ.

Законодательныя собранія представителей, не имѣя силы противиться настойчиво выраженной волѣ своихъ избирателей, вносятъ предложенія новыхъ основныхъ законовъ, требуемыхъ избирателями. Нерѣдко эти законы бываютъ непосредственно направлены противъ полномочій самого законодательнаго собранія. Но такъ какъ послѣднее рѣшающее слово въ отдѣльныхъ штатахъ принадлежитъ избирателямъ, то ихъ парламентамъ не остается ничего другого, какъ подчиниться верховной народной волѣ, ясно выраженной по вполнѣ опредѣленному вопросу.

Стоитъ только заглянуть въ конституціонный актъ любого штата, чтобы убѣдиться, насколько сильно развивается стремленіе гражданъ отдѣльныхъ штатовъ ограничивать власть своихъ парламентовъ и брать въ собственныя руки рѣшеніе все большаго и большаго числа вопросовъ. Такъ, напримѣръ, конституція штата Колорадо, утвержденная народомъ въ 1876 году, даетъ законодательному собранію представителей право даровать избирательное право женщинамъ, подъ условіемъ согласія на это большинства избирателей, голосующихъ на выборахъ. Въ 1893 г., по настоянію „народной партіи“ (People's Party) и рабочихъ организацій, въ осо-

бенности „Рыцарей труда“, проектъ закона, распространяющій избирательное право на женщинъ, былъ выработанъ парламентомъ и предложенъ на рѣшеніе избирательныхъ собраній. Большинствомъ голосовъ было рѣшено распространить гражданскія права на женщинъ. § 10 конституціи Колорадо даетъ право избирателямъ опредѣлять величину государственныхъ налоговъ на имущество. Конституція позволяетъ парламенту дѣлать займы, но не выше опредѣленной величины. Займы, превосходящіе положенную величину, должны быть предварительно одобрены большинствомъ избирателей.

Конституція Калифорніи 1879 г. требуетъ предварительнаго народнаго голосованія для заключенія займовъ, превышающихъ 300.000 долларовъ. Непосредственному рѣшенію большинства избирателей предоставляются даже такіе мѣстные вопросы, какъ: перемѣна административныхъ центровъ въ графствахъ, разрѣшеніе займовъ, дѣлаемыхъ органами мѣстнаго самоуправленія графствъ, городовъ и общинъ, утвержденіе городового положенія отдѣльныхъ городовъ и проч.

Подобнымъ же образомъ и § III, 27 отдѣла конституціи Пенсильваніи (1873 г.) требуетъ, чтобы всякій законъ, касающійся выбора новой столицы штата, былъ предложенъ на утвержденіе народа; чтобы займы, дѣлаемые графствами, городами, мѣстными общинами, не превышали 7% стоимости ихъ имущества, обложеннаго налогами. Въ противномъ случаѣ необходимо предварительное голосованіе избирателей, непосредственно рѣшающихъ вопросъ, изъятый изъ области полномочій парламента.

Конституція штата Иллинойсъ, утвержденная народомъ въ 1870 г., требуетъ непосредственнаго рѣшенія избирателями всевозможныхъ вопросовъ. Кромѣ только что упомянутыхъ вопросовъ, конституція Иллинойса требуетъ согласія $^3/_5$ избирателей для рѣшенія нѣкоторыхъ вопросовъ, касающихся желѣзныхъ дорогъ, каналовъ, торговыхъ предпріятій и другихъ предметовъ. Конституція Миннесоты объявляетъ, что постройки нѣкоторыхъ желѣзныхъ дорогъ не могутъ быть разрѣшаемы иначе, какъ послѣ предварительнаго разсмотрѣнія вопроса избирателями. Вопросъ рѣшается большинствомъ гражданъ, участвующихъ въ голосованіи.

Здѣсь нѣтъ возможности перечислить подробно ограниченія парламентовъ народомъ во всѣхъ 45 штатахъ Сѣверной Америки. Работы Оберхольцера [1]) и Кливленда [2]) указываютъ не малое число фактовъ по данному вопросу. Сами конституціи отдѣльныхъ штатовъ могутъ служить весьма убѣдительными и поучительными доказательствами растущаго недовѣрія народа къ своимъ собственнымъ представителямъ, не только къ членамъ законодательныхъ собраній, но и къ мѣстнымъ властямъ, городскимъ и сельскимъ, которыя нерѣдко являются простыми орудіями въ рукахъ всемогущихъ денежныхъ мѣшковъ.

Для борьбы со злоупотребленіями властью со стороны представительныхъ собраній избиратели пользуются своимъ верховнымъ правомъ непосредственнаго участія въ законодательствѣ посредствомъ утвержденія и неутвержденія основныхъ законовъ. Подъ видомъ изданія новыхъ статей конституціи, избиратели нерѣдко проводятъ желательныя мѣропріятія и ограничиваютъ полномочія своего парламента и своихъ властей, благодаря чему краткіе конституціонные акты во всѣхъ штатахъ начинаютъ загромождаться множествомъ законовъ, имѣющихъ значеніе обычнаго законодательства. Конституціи растутъ. Такъ напримѣръ, по свидѣтельству Брайса [3]), конституція Иллинойса, насчитывавшая въ 1818 г. всего 10 страницъ, разрослась къ 1870 году въ $2^1/_2$ раза, достигнувъ 25 страницъ. Конституція Пенсильваніи разрослась въ тройной объемъ. Конституція Виргиніи состояла въ 1776 году всего изъ 4 страницъ. Къ 1870 г. она разрослась почти въ 6 разъ, достигнувъ 22 страницъ. Конституція Нью-Хэмшира разрослась болѣе чѣмъ въ 40 разъ.

Въ числѣ вопросовъ, уже изъятыхъ избирателями отдѣльныхъ штатовъ изъ дѣлъ, рѣшаемыхъ ихъ парламентами, уже имѣются: законы о наслѣдствахъ, о договорахъ, вопросы,

---

[1]) Oberholtzer (Ellis Paxson).—The eferendum in America together with some chapters on the History of the Initiative and other phases of popular government in the United States. New-York. 1900.

[2]) F. A. Cleveland,—The growth of Democracy im the Uited States Chicago. 1898.

[3]) James Bryce. The American Commonwealth. New-York—London 1898. Vol. I, p. 454.

касающіеся народнаго образованія, налоговъ, банковъ, желѣзныхъ дорогъ, каналовъ, лотерей, законной величины процентовъ, ограниченія длины рабочаго дня, мѣры противъ трестовъ и другіе вопросы.

Въ странѣ, въ которой парламенты въ такой степени находятся въ рукахъ капиталистовъ, непосредственное рѣшеніе народомъ или избирателями вопросовъ, касающихся защиты рабочихъ отъ эксплуатаціи капиталистовъ, и борьба потребителей съ трестами имѣетъ особо важное значеніе. Повидимому, населеніе начинаетъ смотрѣть на свое право утверждать желательные ему основные законы, какъ на наиболѣе дѣйствительное, имѣющееся въ его рукахъ, средство борьбы съ капитализмомъ. Попытки этой конституціонной борьбы гражданъ отдѣльныхъ штатовъ съ чрезмѣрной капиталистической эксплуатаціей уже наложили свои слѣды на основные законы многихъ штатовъ.

Такъ конституція штата Миссисипи въ области желѣзнодорожнаго труда уже не признаетъ установившейся повсюду безотвѣтственности предпринимателей за несчастные случаи, происшедшіе съ рабочими по винѣ другихъ рабочихъ. Конституціи другихъ штатовъ запрещаютъ договоры съ предпринимателями, пытающимися ускользнуть отъ отвѣтственности за несчастные случаи съ рабочими. Нѣкоторыя конституціи запрещаютъ наемъ предпринимателями вооруженной силы, которую они пускаютъ въ ходъ при подавленіи такъ называемыхъ „рабочихъ безпорядковъ“. Конституція Айдахо объявляетъ 8-мичасовой день установленнымъ закономъ во всѣхъ государственныхъ и городскихъ предпріятіяхъ. Конституція Уайомингъ распространяетъ узаконенный 8-мичасовой день также и на копи.

8-мичасовой рабочій день для всѣхъ общественныхъ работъ является основнымъ закономъ и въ штатѣ Калифорнія. Рабочая партія Калифорніи въ союзѣ съ демократическою партіей фермеровъ давно уже вела упорную борьбу съ капиталистами. Избиратели были особенно возмущены испорченностью своихъ представителей и дурнымъ поведеніемъ властей, какъ въ области политическаго самоуправленія штата, такъ и въ области его городского и земскаго самоуправленія. Народъ возмущался налогами, которые ложились особенно тяжело на бѣднѣйшіе классы населенія, и

протестовалъ противъ тираніи компаній капиталистовъ. И калифорнская конституція, несмотря на всѣ усилія калифорнскихъ денежныхъ тузовъ провалить ее, принятая всеобщимъ голосованіемъ избирателей въ 1879 году, содержитъ цѣлый рядъ законовъ, направленныхъ противъ только что перечисленныхъ золъ.

Калифорнскіе капиталисты, потерпѣвъ неудачу въ политической борьбѣ съ рабочими и фермерами, рѣшили искать себѣ спасенія и покровительства у верховнаго суда штата. Они стали обвинять калифорнскій народъ въ томъ, что принятая имъ для своего штата конституція противорѣчитъ основнымъ законамъ союзной конституціи, принятой представительными собраніями большинства американскихъ штатовъ. Дѣло пошло на рѣшеніе верховнаго суда. Республиканская партія капиталистовъ пустила въ ходъ всѣ свои средства, не скупясь на подкупа, и такимъ образомъ добилась отмѣны нѣкоторыхъ статей Калифорнской конституціи, установленной народомъ въ 1879 г.

Но Калифорнская конституція не единственный конституціонный памятникъ борьбы населенія отдѣльныхъ штатовъ съ капиталистической эксплуатаціей и политическимъ развратомъ. Конституціи другихъ штатовъ тоже содержатъ законы, направленные противъ этихъ отрицательныхъ явленій. Такъ даже конституція капиталистическаго Нью-Іорка требуетъ отъ каждаго гражданина, избраннаго членомъ нью-іоркскаго парламента или на какую-нибудь общественную должность, клятвы въ томъ, что онъ не давалъ никакихъ взятокъ за голоса, поданные въ его пользу. Поправка къ § 2, II-го отдѣла конституціи объявляетъ лишенными избирательныхъ правъ всѣхъ лицъ, уличенныхъ въ подкупахъ, и считаетъ одинаково позорнымъ преступленіемъ, какъ бранье, такъ и предложеніе взятокъ. Подобныя же постановленія содержатся и въ конституціяхъ Уайомингъ, Монтаны и Сѣверной Дакоты.

Утвержденныя народомъ, конституціи другихъ штатовъ направляютъ свои удары противъ такъ называемой системы „корридорничанья“ (lobbying), т. е. противъ всякихъ сдѣлокъ, заключающихся въ корридорахъ палатъ между членами парламентовъ и разными посторонними посѣтителями, приходящими сюда обдѣлывать свои дѣлишки съ помощью

„представителей народа“. Эта корридорная публика, состоящая изъ всевозможныхъ предпринимателей и аферистовъ, милліонеровъ и ихъ подручныхъ, является обычною и для американскаго конгресса. Благодаря своему огромному и далеко не нематеріальному вліянію на членовъ конгресса, корридорная толпа дѣльцовъ получила въ насмѣшку даже названіе „третьей палаты конгресса“. Противъ нея то и направляютъ свои удары новѣйшія конституціи отдѣльныхъ штатовъ.

Борьба съ капиталистическою эксплуатаціею съ помощью новыхъ основныхъ законовъ, принимаемыхъ народомъ съ соотвѣтственной цѣлью, получила силу въ особенности въ наиболѣе демократическихъ новыхъ штатахъ, расположенныхъ на Западѣ. Главная масса избирателей въ нѣкоторыхъ изъ этихъ штатовъ состоитъ изъ мелкихъ фермеровъ и рабочихъ, которые смотрятъ весьма враждебно на всевозможныя сообщества капиталистовъ и для борьбы съ ними организуются въ особыя народныя партіи, „популистовъ“ и рабочихъ. Поэтому нисколько не приходится удивляться тому, что въ конституціяхъ наиболѣе демократическихъ изъ этихъ штатовъ союзы капиталистовъ или тресты объявляются противозаконными сообществами, заговорами и конспираціями; и дѣлаются попытки разрушать эти заговоры капиталистовъ противъ рабочихъ и потребителей съ помощью тяжелыхъ наказаній, грозящихъ участникамъ трестовъ.

Американскіе буржуазные публицисты утверждаютъ даже, что уже бывали случаи, когда эта законодательная борьба населенія съ капиталистами приводила даже къ бѣгству капиталистовъ со своими капиталами изъ того или иного штата. И въ рукахъ противниковъ народнаго законодательства и такъ называемой „тиранiи большинства“, ссылки на возможную декапитализацію того или иного штата подъ вліяніемъ законовъ, принятыхъ населеніемъ противъ капиталистовъ, служатъ любимѣйшими доводами для нападокъ на демократію. Надо впрочемъ сказать, что въ дѣйствительности борьбѣ демократіи отдѣльныхъ штатовъ съ плутократіей въ огромномъ большинствѣ случаевъ суждено остаться безуспѣшной, благодаря тому, что союзы капиталистовъ въ Америкѣ, какъ и въ Швейцаріи, не ограничиваются предѣлами даннаго штата, но распространяются не-

рѣдко на цѣлый десятокъ штатовъ, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ даже и на весь союзъ. Въ союзѣ же верховною властью пользуется не народъ, а конгрессъ, состоящій преимущественно изъ представителей тѣхъ же капиталистовъ, вершащихъ общественныя дѣла и опредѣляющихъ внѣшнюю и внутреннюю политику Соединенныхъ Штатовъ. Ясно, что, пока развитіе народовластія въ Америкѣ ограничивается предѣлами отдѣльныхъ штатовъ, пока общесоюзная конституція продолжаетъ быть представительною и утверждаться парламентами большинства штатовъ, а не самими гражданами, борьба съ сообществами капиталистовъ, охватившими своими сѣтями всю Американскую республику, не можетъ быть успѣшна.

Развитіе народовластія въ отдѣльныхъ штатахъ Американскаго союза разсмотрѣно однако нами еще далеко не во всѣхъ своихъ проявленіяхъ. Не вполнѣ выяснено также и конституціонное значеніе перечисленныхъ далеко неоднородныхъ фактовъ участія избирателей въ законодательствѣ. Дѣло въ томъ, что въ однихъ случаяхъ, напримѣръ, при утвержденіи новой конституціи или поправокъ къ ней, право иниціативы формально принадлежитъ представительному законодательному собранію. Выработанный парламентомъ проектъ основныхъ законовъ въ данномъ случаѣ предлагается на утвержденіе избирателей въ своемъ окончательномъ видѣ. Избирателямъ остается лишь голосовать и большинствомъ своихъ голосовъ или принять законопредложеніе парламента или отвергнуть. Въ данномъ случаѣ народное голосованіе представляетъ собою, собственно говоря, лишь пассивное, отрицательное право — отвергать. Избиратели могутъ отвергнуть нежелательный для нихъ законъ, предлагаемый парламентомъ. Но граждане лишены возможности утвердить какое нибудь иное законопредложеніе, кромѣ того, которое уже предварительно принято парламентомъ и ставится имъ на народное голосованіе.

Совсѣмъ иное конституціонное значеніе имѣютъ тѣ случаи, въ которыхъ для опредѣленнаго рѣшенія того или иного вопроса конституція требуетъ предварительнаго рѣшенія большинства гражданъ, голосующихъ во время выборовъ. Въ данномъ случаѣ можетъ легко произойти, что рѣшеніе того или иного вопроса, предоставляемаго избира-

телямъ, въ силу опредѣленной статьи конституціи, происходитъ безо всякаго предварительнаго рѣшенія парламента на этотъ счетъ. Подобный случай является фактомъ дѣйствительнаго прямого народнаго законодательства и имѣетъ соотвѣтственное конституціонное значеніе.

Самостоятельное рѣшеніе народомъ своихъ дѣлъ съ особенною очевидностью выступаетъ тамъ, гдѣ народъ въ лицѣ извѣстнаго числа гражданъ уже пользуется формальнымъ правомъ начинанія или иниціативы въ дѣлахъ законодательства. Такъ напримѣръ, въ штатѣ Южная Дакота въ 1898 г. было рѣшено предоставить право предлагать новые законы 5% или $^1/_{20}$ части избирателей.

Право народнаго предложенія законовъ при уже имѣющемся народномъ правѣ утвержденія предлагаемыхъ законовъ посредствомъ референдума означаетъ собою начало дѣйствительнаго народовластія. Въ Америкѣ оно еще не достигло той степени развитія, на какой оно находится въ Швейцаріи. Впрочемъ, въ американскомъ мѣстномъ самоуправленіи народная иниціатива наравнѣ съ референдумомъ является уже довольно обычнымъ учрежденіемъ. Въ Калифорніи въ г. Лосъ-Ангелесѣ было осуществлено и право отозванія народныхъ представителей. Согласно городскому положенію 1903 г., 25% городскихъ избирателей имѣютъ право требовать удаленія отъ должности любого гласнаго городской думы, до окончанія срока его полномочій, если онъ нарушилъ довѣріе своихъ избирателей. И въ слѣдующемъ 1904 году былъ первый случай примѣненія этого народнаго права.

Формы развивающагося въ Америкѣ народовластія совершенно однородны съ тѣми, какія уже господствуютъ въ Швейцаріи. На ряду съ референдумомъ и народною иниціативою получилъ въ Америкѣ распространеніе и демократическій обычай избранія правительства непосредственно самимъ народомъ.

Въ прежнія времена представители исполнительной власти, губернаторы отдѣльныхъ штатовъ, выбирались ихъ законодательными собраніями. Но и это право постепенно было отнято народомъ у парламентовъ, и въ настоящее время во всѣхъ штатахъ губернаторы избираются самими гражданами непосредственно. Дѣйствующее при этомъ избиратель-

ное право то же самое, что и при выборѣ представителей въ парламентъ штата. Въ наиболѣе старыхъ штатахъ при губернаторахъ въ прежнее время состояли особые правительственные исполнительные совѣты; въ настоящее время и это учрежденіе претерпѣло соотвѣтствующее измѣненіе и исчезло во всѣхъ штатахъ, за исключеніемъ Массачусетса, Мэна и Сѣверной Каролины.

Связанный на каждомъ шагу основными законами штата, лишенный ими въ значительной степени самостоятельности дѣйствій, губернаторъ, глава исполнительной власти, правительства штата, не имѣетъ даже собственныхъ министровъ, потому что всѣ главныя должностныя лица штата, какъ то: государственный секретарь, казначей, прокуроръ, государственный контролеръ, лицо, завѣдующее народнымъ образованіемъ, въ огромномъ большинствѣ случаевъ, подобно губернатору, избираются самими гражданами во время общихъ выборовъ.

Къ этому непосредственному избранію властей народомъ слѣдуетъ причислить и выборъ судей. Обычай избранія судей гражданами получалъ распространеніе по мѣрѣ роста демократіи въ отдѣльныхъ штатахъ, и въ настоящее время уже господствуетъ въ большинствѣ штатовъ.

Такимъ образомъ можно сказать, что совершающееся въ штатахъ развитіе демократической системы проявляется въ Америкѣ въ видѣ развитія тѣхъ же самыхъ основныхъ народныхъ правъ — непосредственнаго народнаго законодательства и народнаго выбора властей,—что и въ Швейцаріи.

Всматриваясь въ общій ходъ развитія народовластія въ Соединенныхъ Штатахъ Америки, нельзя не видѣть, что оно совершается такъ же, какъ и въ Швейцаріи, идя снизу вверхъ.

Имѣя своимъ первоначальнымъ источникомъ мѣстный сельскій сходъ, оно уже охватило въ своемъ развитіи и мѣстное самоуправленіе графствъ и городовъ и общее политическое самоуправленіе штатовъ. Правда, оно еще далеко не достигло своей окончательной побѣды. Оно еще не завоевало того мѣста, на которомъ продолжаютъ господствовать представительныя учрежденія союзнаго правительства. Но уже все чаще и чаще раздаются въ Америкѣ сильные и настойчивые голоса въ пользу введенія прямого народнаго

законодательства для рѣшенія важнѣйшихъ политическихъ вопросовъ всего Американскаго союза, по образцу Швейцарскаго.

Общій ходъ политическаго развитія Американскихъ Штатовъ стремится къ замѣнѣ представительной системы системою демократическою. Какъ скоро уступятъ свою верховную власть народовластію представительныя учрежденія республики? Цѣною какой продолжительной борьбы будетъ достигнуто признаніе конгрессомъ основныхъ народныхъ правъ за всею совокупностью американскихъ гражданъ? Все это вопросы, которые, быть можетъ, гораздо ближе къ своему разрѣшенію, чѣмъ многіе привыкли или желаютъ это думать.

Швейцарская демократическая республика дала уже поучительный примѣръ тому, что замѣна представительнаго правленія въ отдѣльныхъ республикахъ общаго республиканскаго союза системою прямого народнаго самоуправленія приводитъ неизбѣжно къ торжеству тѣхъ же началъ народнаго самодержавія и въ общемъ управленіи союза. Теперь очередь за великой Американской республикой показать, что общій ходъ политическаго развитія опредѣляется повсюду одними и тѣми же общими условіями, общественнаго развитія, измѣнившимся соотношеніемъ различныхъ общественныхъ слоевъ, въ силу выступленія на поле исторической дѣятельности мелкой буржуазіи и пролетаріата. Показать, что общій ходъ политическаго развитія, опредѣляемый одними и тѣми же общими условіями повсюду одинъ и тотъ же и одинаково неизбѣженъ для всѣхъ странъ, для всѣхъ народовъ міра, естественно стремящихся къ народовластію, къ демократической системѣ прямого самоуправленія народа.

Попробуемъ же дать возможно болѣе точное понятіе объ этой системѣ, въ той ея формѣ, въ какой она существуетъ уже въ настоящее время въ Америкѣ и Швейцаріи. Попытаемся представить народовластіе въ видѣ уже осуществляемыхъ современною демократіею народныхъ правъ и попутно постараемся выяснить все ихъ огромное значеніе.

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ.

Демократическая система.

Развитіе народныхъ правъ въ Швейцаріи, въ Соединенныхъ Штатахъ Америки, въ Австраліи и другихъ странахъ совершается на нашихъ глазахъ одновременно съ эволюціей представительной системы въ самой Англіи и въ другихъ развитыхъ политическихъ обществахъ современнаго міра. Это развитіе даетъ достаточно опредѣленное понятіе о той демократической системѣ, которая въ настоящее время повсюду начинаетъ получать силу и входить въ жизнь.

Будущее принадлежитъ народовластію. Какую форму получитъ, въ концѣ концовъ, его полное осуществленіе, мы еще не знаемъ. Но добытыя современной демократіей народныя права даютъ опредѣленное понятіе о той формѣ, въ какой демократическая система осуществляется въ наши дни. На этой формѣ намъ и слѣдуетъ теперь сосредоточить все свое вниманіе.

Какъ показываетъ предыдущее описаніе развитія народовластія, демократическая система, какъ въ Европѣ, такъ и въ Америкѣ, входитъ въ жизнь тремя путями:

1) Посредствомъ *народнаго голосованія* гражданами важнѣйшихъ политическихъ вопросовъ.

2) Посредствомъ *народной инициативы* въ дѣлѣ предложенія всевозможныхъ законовъ и правительственныхъ мѣропріятій.

3) Посредствомъ *прямого выбора властей народомъ.*

Разсмотримъ болѣе обстоятельно одно за другимъ всѣ эти народныя права.

ГЛАВА XI.

Народное голосованіе законовъ и правительственныхъ мѣропріятій.

Въ настоящее время народное голосованіе осуществляется или въ формѣ обращенія къ избирателямъ во время избирательной борьбы, совершающейся на почвѣ рѣшенія какого-нибудь опредѣленнаго крупнаго политическаго вопроса, или въ формѣ прямого референдума.

Первая форма, которая становится обычной формой рѣшенія важнѣйшихъ политическихъ вопросовъ въ нѣкоторыхъ наиболѣе развитыхъ изъ современныхъ представительныхъ государствъ, есть ничто иное, какъ замаскированный референдумъ, совершающійся косвеннымъ путемъ. Въ данномъ случаѣ избиратели, обладающіе по закону, согласно представительной теоріи, лишь правомъ избирать неотвѣтственныхъ передъ ними членовъ самодержавнаго парламента, на самомъ дѣлѣ избираютъ людей, связанныхъ дисциплиною партіи и дающихъ обѣщаніе вообще проводить въ парламентѣ вполнѣ опредѣленную политику, одобряемую избирателями; въ частности, они избираютъ людей, обѣщающихъ голосовать вполнѣ опредѣленнымъ образомъ при рѣшеніи того вопроса, на почвѣ котораго происходятъ въ данномъ случаѣ выборы въ парламентъ. Такимъ путемъ важнѣйшій политическій вопросъ текущаго момента, собственно говоря, предрѣшается избирателями.

Вторая форма есть незамаскированный, открыто совершающійся, установленный основнымъ закономъ референдумъ.

Въ сущности, онъ представляетъ собою ни что иное, какъ дальнѣйшее логическое развитіе всеобщаго избирательнаго права, примѣненіе всеобщаго голосованія не только къ выбору желаемыхъ представителей, но и къ выбору желаемыхъ законовъ и правительственныхъ мѣропріятій. Попытаемся же расклассифицировать, представить въ должномъ порядкѣ различныя формы референдума, упомянутыя нами при описаніи развитія народовластія въ различныхъ странахъ міра.

Сообразно области примѣненія референдума, сообразно предметамъ, рѣшаемымъ путемъ народнаго голосованія, референдумъ естественно распадается на два вида: учредительный или конституціонный и законодательный. Какъ показываютъ сами названія, первый видъ референдума примѣняется къ рѣшенію конституціонныхъ вопросовъ, путемъ народнаго голосованія основныхъ законовъ. Второй видъ референдума касается рѣшенія дѣлъ обычнаго законодательства и представляетъ собою примѣненіе народнаго голосованія къ принятію или отверженію законовъ и правительственныхъ мѣропріятій, касающихся всевозможныхъ сторонъ общественной и политической жизни. Различіе этихъ двухъ формъ референдума, соотвѣтственно различнымъ областямъ ихъ примѣненія, настолько ясно, что нѣтъ никакой необходимости останавливаться подробнѣе на этомъ вопросѣ.

По способу своего осуществленія референдумъ можетъ быть подраздѣленъ въ свою очередь на нѣсколько видовъ. Иногда народное голосованіе производится самимъ правительствомъ подъ видомъ *опроса* населенія съ цѣлью заручиться его видимой поддержкой въ какомъ-нибудь рискованномъ дѣлѣ. Такъ Наполеонъ I силою своей власти предложилъ французскому народу голосовать, назначаетъ ли онъ его въ должности перваго консула или нѣтъ. То же продѣлывалъ и Наполеонъ III съ помощью своихъ агентовъ. Само собой разумѣется, что подобный бонапартистскій плебисцитъ или опросъ народа, произведенный цѣликомъ въ интересахъ антидемократической власти, ни въ какомъ случаѣ не можетъ быть разсматриваемъ, какъ народное право и настоящій референдумъ.

Въ отличіе отъ опроса населенія, который производится правительствомъ съ цѣлью упрочить свою власть или из-

бѣжать отвѣтственности, и притомъ производится при условіяхъ и обстоятельствахъ особенно благопріятныхъ для правительства, въ наиболѣе удобный для него моментъ; въ отличіе отъ этого бонапартистскаго опроса населенія, народный референдумъ производится помимо всякаго хотѣнья или нехотѣнья правительства. Народный референдумъ происходитъ въ моментъ, который пожелаютъ выбрать сами граждане, или въ опредѣленные, установленные демократическою конституціею сроки.

Сообразно съ этими двумя условіями, народный референдумъ бываетъ двухъ родовъ:

1) *референдумъ факультативный* или народное голосованіе, производимое по требованію гражданъ; и

2) *референдумъ обязательный* или народное голосованіе, производимое, согласно установленному закону, въ заранѣе опредѣленные сроки.

Факультативный референдумъ есть народное голосованіе, осуществляемое по желанію извѣстнаго числа гражданъ, которые вызываютъ голосованіе, приводя въ дѣйствіе самодержавную учредительную или законодательную власть народа утверждать или не утверждать законы, выработанные парламентомъ, а также и всякія правительственныя мѣропріятія и постановленія, которыя имѣютъ общее значеніе.

Политическая жизнь Швейцаріи и отдѣльныхъ штатовъ Сѣверной Америки показываетъ, что факультативный референдумъ можетъ касаться рѣшенія вопросовъ самаго различнаго характера. На примѣрѣ этихъ странъ видно, что факультативный референдумъ можетъ служить въ рукахъ народа средствомъ лишать силы невыгодныя для народа постановленія парламентовъ. Вотъ почему представительныя правительства обыкновенно употребляютъ всѣ усилія къ тому, чтобы изъять изъ вѣдѣнія народа наивозможно большее число вопросовъ подъ какимъ бы то ни было предлогомъ и какимъ бы то ни было способомъ.

Швейцарское союзное правительство пользуется съ этою цѣлью 89-ю статьею конституціи, которая опредѣляетъ право 30.000 правоспособныхъ швейцарскихъ гражданъ требовать народнаго голосованія всѣхъ законовъ, выработанныхъ союзнымъ парламентомъ, и тѣхъ общеобязатель-

ныхъ постановленій, которыя не имѣютъ характера неотложности (allgemein verbindliche Beschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind; des arretés federaux qui sont d'une porté générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence). Такимъ образомъ союзному правительству бываетъ достаточно объявить свое постановленіе „неотложнымъ“ или не имѣющимъ общаго значенія, чтобы данное мѣропріятіе было изъято изъ области предметовъ народнаго голосованія. Разумѣется, на этой почвѣ возможенъ произволъ союзной власти, происходящій цѣликомъ на счетъ народныхъ правъ и политической самодѣятельности народа.

Спрашивается, какимъ образомъ происходитъ народное голосованіе, вызываемое требованіями извѣстнаго количества гражданъ. Прекраснымъ наглядным примѣромъ въ этомъ отношеніи можетъ служить швейцарскій союзный факультативный референдумъ. Разъ только 30.000 человѣкъ требуютъ законодательнаго референдума, то правительству, если только оно не сможетъ сослаться на неотложность и частный характеръ вопроса, обыкновенно ничего не остается другого, какъ приступить къ организаціи народнаго голосованія.

Такимъ образомъ дѣло факультативнаго референдума естественно распадается на два періода: *періодъ требованія* народнаго голосованія и *періодъ производства народнаго голосованія*.

Возможность требованія народнаго голосованія законовъ, издаваемыхъ союзнымъ парламентомъ, само собою предполагаетъ ихъ извѣстность гражданамъ. И дѣйствительно, въ Швейцаріи принято не только публиковать всѣ издаваемые законы и общеобязательныя постановленія въ правительственномъ органѣ (въ „Союзномъ Листкѣ“), но и разсылать достаточное количество печатныхъ экземпляровъ по мѣстамъ для свѣдѣнія всѣхъ гражданъ. Возможность требованія народнаго голосованія по поводу новаго закона или постановленія ограничена извѣстнымъ срокомъ. Требованіе это должно быть заявлено въ теченіе 90 дней со дня опубликованія закона въ „Союзномъ Листкѣ“. Но даже и въ томъ случаѣ, если требованіе гражданъ будетъ отправлено по почтѣ въ самый послѣдній день и попадетъ въ руки правительства по истеченіи срока, оно тѣмъ не менѣе будетъ

дѣйствительнымъ, разъ только почтовыя марки были отмѣчены послѣднимъ днемъ.

Законъ, упорядочивающій организацію факультативнаго референдума, 1) требуетъ собственноручности подписей, стоящихъ подъ требованіемъ референдума; 2) запрещаетъ подписываться за другихъ, по соглашенію; безграмотнымъ дозволяется ставить крестъ или дѣлать какую-нибудь другую отмѣтку; 3) считаетъ имена, подписанныя одною и тою же рукою за одно; 4) считаетъ подписи въ видѣ постановленія, внесеннаго какою-нибудь общиною или другимъ народнымъ собраніемъ, равноцѣнными требованіямъ гражданъ, взятыхъ въ отдѣльности. Удостовѣреніе въ томъ, что подписи принадлежатъ гражданамъ, имѣющимъ право голоса, предоставляется общественнымъ властямъ той общины, въ которой данный гражданинъ осуществляетъ свои политическія права.

Само собой разумѣется, требованіе народнаго голосованія нерѣдко приводитъ въ движеніе всю страну. И въ этомъ движеніи самую дѣятельную и руководящую роль играютъ существующія политическія партіи. Нѣкоторые наиболѣе наивные противники референдума объясняютъ свое отрицательное отношеніе къ его введенію тѣмъ, что онъ будто бы приведетъ къ совершенному уничтоженію партій. Наоборотъ, огромное большинство противниковъ референдума выдвигаютъ противъ него какъ разъ противоположное обвиненіе въ томъ, что онъ является дѣломъ партій. И дѣйствительно, собираніе подписей подъ требованіями референдума обыкновенно ведется партіями. Въ этомъ отношенін явное преимущество имѣетъ та партія, которая насчитываетъ наибольшее количество членовъ. Она можетъ скорѣе и легче, чѣмъ другія, собрать необходимое число подписей. Въ этомъ отношеніи демократическія партіи и рабочіе союзы Швейцаріи достаточно опытны.

Какъ во время избирательной борьбы, такъ и во время собиранія подписей подъ требованіемъ референдума, нерѣдко происходятъ соглашенія, коалиціи различныхъ партій и общественныхъ группъ, разъ только данное требованіе соотвѣтствуетъ ихъ партійнымъ интересамъ. Нерѣдко образуются даже особые комитеты по сбору подписей, которые распускаются по исполненіи ими ихъ временнаго назна-

ченія. На этомъ обыкновенно и оканчивается первый періодъ факультативнаго референдума, который можетъ быть названъ агитаціоннымъ періодомъ требованія народнаго голосованія. За нимъ слѣдуетъ немедленно второй періодъ, который начинается провѣркой подписей, стоящихъ подъ народнымъ требованіемъ, и заканчивается провѣркою и подсчетомъ голосовъ, поданныхъ во время народнаго голосованія.

Народное голосованіе, по швейцарскому закону, происходитъ одновременно по всей странѣ, въ опредѣленный день, назначенный союзнымъ правительствомъ не ранѣе четырехъ недѣль со времени разсылки оттисковъ новаго закона или постановленія по мѣстамъ, по адресу каждаго мужчины, достигшаго 20-ти-лѣтняго возраста и обладающаго правомъ голоса. Передъ самымъ голосованіемъ каждый гражданинъ получаетъ слѣдующую печатную голосовочную записку:

„Желаете ли Вы принять законъ (или постановленіе), сдѣланное... (такого-то числа) и касающееся... (такого-то предмета)? Да или нѣтъ?“

Каждый гражданинъ, принимающій участіе въ голосованіи, сообразно своему отношенію къ предлагаемому мѣропріятію, пишетъ свое „да“ или „нѣтъ“ на присланномъ ему листкѣ и бросаетъ его въ урну, которая съ этой цѣлью ставится въ какомъ-нибудь общественномъ учрежденіи; въ сельской мѣстности обыкновенно въ помѣщеніи народной школы.

Мѣстныя власти каждой общины составляютъ протоколъ, удостовѣряющій, какъ число подписей ея правоспособныхъ гражданъ, такъ и число участвовавшихъ въ голосованіи; при этомъ обозначается количество голосовъ, поданныхъ за и противъ предложенія. Правительства кантоновъ собираютъ всѣ голосовочныя записки и протоколы, посылаемые мѣстными общинами. Голосовочныя записки они оставляютъ у себя, а протоколы, удостовѣряющіе результаты голосованія, пересылаютъ союзному совѣту не позже, какъ черезъ десять дней.

Союзное правительство въ свою очередь провѣряетъ общіе результаты народнаго голосованія. Если оказывается, что большинство гражданъ, участвовавшихъ въ голосованіи,

высказывается за законъ или постановленіе, то онъ считается принятымъ и включается въ союзный сводъ законовъ. Въ противномъ случаѣ законъ считается отвергнутымъ. На этомъ заканчивается второй періодъ, который можно назвать періодомъ народнаго голосованія.

Многіе противники факультативнаго референдума указываютъ на его значительную стоимость. Главную стоимость каждаго референдума составляетъ печатанье въ огромномъ количествѣ экземпляровъ и разсылка всѣмъ гражданамъ законовъ и постановленій, которые предлагаются на народное голосованіе. Правда, это стоитъ иногда нѣсколькихъ десятковъ тысячъ франковъ. Но если принять во вниманіе то, что посредствомъ факультативнаго референдума граждане могутъ отвергнуть законы, вредящіе интересамъ огромнаго большинства населенія, то расходы на ихъ особое печатаніе и разсылку покажутся совсѣмъ незначительной затратой.

Обязательный референдумъ въ правовомъ отношеніи означаетъ принадлежность верховной законодательной, или точнѣе законоутвердительной власти исключительно самому народу. При факультативномъ референдумѣ народному голосованію подлежатъ только тѣ законы и постановленія, принятые парламентомъ, голосованія которыхъ потребуетъ извѣстное число гражданъ. Эти законы и постановленія получаютъ такимъ образомъ характеръ еще не утвержденныхъ законопроектовъ, которые только еще предлагаются правительствомъ народу. Всѣ же остальные вновь издаваемые законы и постановленія, которые не встрѣчаютъ противъ себя достаточно активнаго и своевременнаго возраженія со стороны народа, считаются имѣющими силу.

Совсѣмъ иначе обстоитъ дѣло при существованіи обязательнаго референдума. При немъ парламентъ вырабатываетъ не законы, а исключительно лишь законопроекты, и издаетъ не общеобязательныя постановленія, а лишь проекты ихъ, которые предлагаются на разсмотрѣніе народа. Сдѣлать ихъ настоящими законами или общеобязательными постановленіями можетъ только самъ народъ. Дѣйствительную законную силу можетъ сообщить имъ лишь народное голосованіе.

Факультативный референдумъ означаетъ лишь возможность вызвать временное дѣйствіе законоутверждающей верховной власти народа. Обязательный референдумъ есть постоянная и самостоятельная дѣятельность этой власти, проявляющей себя автоматически черезъ опредѣленные закономъ сроки.

При факультативномъ референдумѣ парламентъ еще можетъ сохранять нѣкоторыя черты прежняго самодержавнаго парламента. При обязательномъ референдумѣ парламентъ окончательно превращается въ большую комиссію, выбранную народомъ для подготовки законовъ, для выработки законопроектовъ. Въ данномъ случаѣ отношеніе парламента къ народу подобно отношенію любой комиссіи, избираемой парламентомъ для выработки проекта какого-либо закона, къ самому парламенту: какъ парламентъ утверждаетъ или отвергаетъ законопроектъ, представленный ему комиссіей, такъ и народъ отвергаетъ или утверждаетъ законопроектъ, выработанный парламентомъ.

Разница и весьма существенная, впрочемъ, заключается въ томъ, что при референдумѣ, хотя и обязательномъ, народъ еще не обладаетъ иниціативой въ дѣлѣ законодательства, каковою обладаетъ парламентъ. Послѣдній не только утверждаетъ или отвергаетъ законопроектъ, выработанный комиссіей, но онъ даетъ ей соотвѣтствующія руководящія указанія для разработки проекта, а потомъ можетъ дѣлать къ нему поправки и дополненія. При референдумѣ же народъ не даетъ законодательному собранію никакихъ прямыхъ указаній и порученій для разработки законовъ, желаемыхъ народомъ.

Остается сказать нѣсколько словъ о томъ, какъ происходитъ обязательное народное голосованіе. Въ своихъ общихъ чертахъ оно напоминаетъ собою факультативный референдумъ. Но, само собой разумѣется, въ данномъ случаѣ перваго, агитаціоннаго періода не существуетъ, такъ какъ обязательный референдумъ происходитъ въ указанные сроки. Дѣло обыкновенно начинается съ особаго правительственнаго обращенія къ народу, которое разсылается гражданамъ одновременно съ печатными оттисками законопроектовъ, выработанныхъ парламентомъ. Въ этомъ обращеніи къ народу, занимающемъ нерѣдко нѣсколько страницъ, правительство разъ-

ясняетъ значеніе закона или постановленія, предлагаемаго на голосованіе. За нѣсколько дней до голосованія каждый гражданинъ получаетъ голосовочную записку. Самое голосованіе происходитъ такъ же, какъ и при факультативномъ референдумѣ.

Главными недостатками существующихъ способовъ референдума должны быть признаны: недостатокъ въ большинствѣ случаевъ предварительнаго совмѣстнаго обсужденія гражданами рѣшаемыхъ вопросовъ, недопущеніе поправокъ къ предлагаемому на голосованіе проекту, невозможность голосовать его по частямъ и необходимость принимать его цѣликомъ или совершенно отвергать. Всѣ эти недостатки настойчиво требуютъ своего устраненія.

Подобно успѣшности выборовъ, совершающихся на основѣ всеобщаго, прямого и равнаго избирательнаго права, первымъ условіемъ успѣшности примѣненія референдума служитъ существованіе извѣстнаго минимума общественнаго и политическаго самосознанія народа, участвующаго въ голосованіи. Второе условіе—это активное участіе въ голосованіи дѣйствительнаго большинства гражданъ. Необходимость существованія этихъ двухъ условій для успѣшнаго производства референдума выдвигаетъ на первый планъ дѣятельность партій и партійной прессы, которыя въ наши дни имѣютъ такое огромное значеніе вообще въ политической жизни любой страны, а въ особенности въ моменты избирательной борьбы или народнаго голосованія.

Въ современной Англіи, какъ уже было сказано выше, еще до распущенія парламента и наступленія новыхъ выборовъ, наиболѣе дѣятельные члены партій очень часто покидаютъ засѣданія парламента для непосредственнаго обращенія къ народу, къ избирателямъ для того, чтобы лично разъяснять имъ всю небходимость и значеніе извѣстнаго рѣшенія стоящаго на очереди политическаго вопроса. Этотъ вопросъ обсуждается на многочисленныхъ народныхъ митингахъ при дѣятельномъ участіи вліятельнѣйшихъ членовъ партій. При этомъ выносятся резолюціи, которыя выражаютъ вполнѣ опредѣленно сочувствіе или несочувствіе, волю, желанія и требованія гражданъ, участвующихъ на данномъ собраніи. А когда наступаютъ выборы, то особенно важное значеніе получаютъ избирательныя собранія, на которыхъ

предрѣшается то или иное отношеніе къ наиболѣе важнымъ вопросамъ новаго парламента.

Это непосредственное участіе народа въ обсужденіи рѣшаемыхъ политическихъ вопросовъ еще болѣе настоятельно требуется тамъ, гдѣ народное голосованіе совершается уже не косвеннымъ путемъ, а посредствомъ прямой подачи голосовъ. Въ данномъ случаѣ не менѣе необходимо, чтобы дѣятели партій, включая и членовъ парламента, дѣлали бы все возможное для разъясненія рѣшаемаго вопроса на предварительныхъ народныхъ собраніяхъ.

Значеніе прессы, какъ средства предварительнаго печатнаго обсужденія вопросовъ, предлагаемыхъ на референдумъ, весьма велико. Но особенно рѣшающее значеніе печать пріобрѣтаетъ въ извѣстный моментъ, непосредственно предшествующій народному голованію. По этому поводу швейцарскій политикъ Хильти говоритъ: „Что касается до кампаніи, предпринимаемой прессою, то опытъ показалъ, что ее не слѣдуетъ начинать ни слишкомъ рано, ни слишкомъ поздно. Первое движеніе умовъ, которое проявляется въ газетахъ и журналахъ, не всегда бываетъ тѣмъ, которое въ концѣ концовъ рѣшаетъ дѣло. Во всѣхъ дѣлахъ бываютъ застрѣльщики, которые начинаютъ борьбу, но не они рѣшаютъ ее. Говорить и писать надо въ надлежащій моментъ, именно когда приближается народное голосованіе, когда ясно чувствуется, что повсюду слагается общественное мнѣніе. Вотъ рѣшительный моментъ для агитаціи. То, что будетъ сказано и написано позже, то уже заранѣе потеряно“ [1]).

Изъ всего вышеизложеннаго должно быть ясно, какое огромное значеніе имѣетъ референдумъ не только для политической жизни народа, но и для всего его благосостоянія. Какъ было уже замѣчено, референдумъ, въ особенности обязательный, передаетъ въ руки народа верховную законоутвердительную власть. Это значеніе референдума было понято давно. Еще въ 1864 году извѣстный швейцарскій политическій писатель Генгель говорилъ: „Обязательный

---

[1]) Hilty. Le Referendum et l'Initiative en Suisse. Revue de Droit International et de Législation Comparée, Tome XXIV. 478—479. Bruxelles 1892.

референдумъ дѣлаетъ народное голосованіе актомъ органическимъ. При факультативномъ референдумѣ народное голосованіе можетъ быть обезпечено лишь посредствомъ извѣстной агитаціи. Факультативный референдумъ есть орудіе оппозиціи. Собственно говоря, онъ является лишь средствомъ отвергать. Обязательный референдумъ есть сама народная воля, санкціонирующая рѣшеніе властей.

„Факультативный референдумъ непостояненъ; онъ есть плодъ народнаго недовольства, которое накоплялось мало-по-малу и проявилось лишь по извѣстному поводу. Факультативный референдумъ есть своего рода предохранительный клапанъ. Обязательный референдумъ есть постоянное и мирное осуществленіе извѣстнаго права народомъ, сдѣлавшимся зрѣлымъ. При системѣ факультативнаго референдума всегда стараются свести право народа выражать свою волю къ возможно наименьшему числу случаевъ. Обязательный референдумъ, наоборотъ, есть торжественное признаніе и практическое подтвержденіе самодержавія народа".

Мнѣніе Генгеля страдаетъ безспорно нѣкоторымъ преувеличеніемъ. Конечно, какъ обязательный референдумъ, такъ и референдумъ по требованію гражданъ является извѣстною формою осуществленія народовластія. Однако, эта форма, даже по своему юридическому смыслу, не означаетъ еще самодержавія народа и не даетъ ему возможности проявлять собственной народной воли. Дѣло въ томъ, что референдумъ даетъ народу власть принимать и отвергать лишь тѣ законы и постановленія, проекты которыхъ захочетъ выработать представительное собраніе по своей собственной доброй волѣ. Ни факультативный референдумъ, ни обязательный референдумъ сами по себѣ не даютъ народу никакихъ средствъ проводить въ жизнь тѣ законы, какіе желали бы выработать сами граждане, или какіе долженъ былъ бы выработать парламентъ, если бы иниціатива въ дѣлѣ выработки законовъ принадлежала бы не парламенту, вѣрнѣе, не только парламенту, но и самому народу.

Вотъ почему многіе политическіе писатели называютъ референдумъ и въ особенности референдумъ факультативный правомъ отрицательнымъ, своего рода „демократическимъ тормазомъ". Онъ приближается къ вето, которое въ монархическихъ странахъ принадлежитъ монарху, а въ де-

мократіяхъ—народу. Посредствомъ референдума народъ можетъ воспротивиться нововведенію, производимому парламентомъ; но самъ народъ не можетъ создать ничего новаго, не можетъ осуществить желаемаго. Поэтому надо помнить, что референдумъ, даже обязательный, не дѣлаетъ народъ вполнѣ самодержавнымъ даже въ правовомъ, юридическомъ смыслѣ.

Самодержавенъ лишь тотъ, чья воля есть законъ. Самоуправляется дѣйствительно лишь тотъ, кто слѣдуетъ своей свободной волѣ, а не чужой.

Самодержавнымъ можетъ быть признанъ лишь тотъ народъ, который имѣетъ возможность не только голосовать тѣ вопросы, которые желаетъ или обязано поставить на голосованіе правительство; но и тѣ вопросы, которые желаютъ поставить на народное голосованіе сами граждане.

Самодержавенъ лишь тотъ народъ, воля котораго дѣйствуетъ свободно, который можетъ возбуждать какіе ему угодно вопросы, можемъ дѣлать любыя предложенія, какія только пожелаютъ дѣлать граждане. Однимъ словомъ, юридически самодержавнымъ можетъ быть признанъ лишь тотъ народъ, который обладаетъ народной инициативой.

ГЛАВА XII.

Народная иниціатива. Непосредственный выборъ властей народомъ.

Народное право предложенія законовъ и другихъ мѣропріятій, извѣстное подъ названіемъ народной иниціативы въ дѣлѣ конституціоннаго и обычнаго законодательства, есть извѣстная узаконенная форма проявленія самодержавной народной воли.

Право народной иниціативы самымъ рѣзкимъ образомъ отличается отъ права народныхъ петицій. Хотя петиціи и могутъ служить средствомъ выраженія народныхъ желаній и извѣстнымъ способомъ проявленія народной воли, но народная воля, находящая себѣ исходъ въ петиціяхъ, хотя бы онѣ имѣли характеръ вполнѣ опредѣленныхъ народныхъ требованій, въ правовомъ отношеніи не есть самодержавная народная воля, которой обязано повиноваться всякое законное правительство.

Петиція есть просьба. Съ петиціей обращаются къ власти, все равно къ парламенту или къ такъ называемому главѣ государства, къ самодержцу, отъ доброй воли котораго зависитъ исполнить просьбу или не исполнить, считаться съ поданной петиціей или не считаться. Самодержавная власть парламента или монарха, власть, которой по закону принадлежитъ иниціатива въ дѣлахъ законодательства и управленія, можетъ даже не обратить никакого вниманія на поданную петицію, какъ будто бы ея вовсе и не существовало или, что дѣлается очень часто, можетъ „положить ее подъ сукно“.

Другое дѣло народная инициатива. Народная инициатива есть болѣе, чѣмъ требованіе, съ которымъ граждане обращаются къ верховной власти. Народная инициатива есть право приводить въ движеніе самодержавную власть народа и вызывать ея верховныя рѣшенія.

Извѣстный представитель швейцарскаго государственнаго права, Дубсъ, опредѣляетъ инициативу, какъ „право народа требовать измѣненія конституціи или существующихъ законовъ, или изданія новыхъ“ [1]). Это опредѣленіе не вполнѣ соотвѣтствуетъ точному опредѣленію истиннаго смысла права народной инициативы. Въ этомъ отношеніи гораздо болѣе точно слѣдующее опредѣленіе Боржо. „Право инициативы по отношенію къ установленной власти есть право обязывать эту власть извѣстнымъ предложеніемъ, относительно котораго она должна будетъ издать свое постановленіе, посредствомъ принятія или отверженія сдѣланнаго предложенія, которое, въ случаѣ его принятія, станетъ предметомъ постановленія установленной власти“ [2]). Но опредѣленіе Боржо слишкомъ сложно. Всего проще опредѣленіе Бернэ: „Инициатива... право вызывать рѣшеніе самодержца относительно какого-нибудь предложенія“ [3]). Дѣйствительно, всего точнѣе будетъ опредѣлить право народной инициативы, какъ право извѣстнаго числа гражданъ съ помощью вполнѣ опредѣленныхъ предложеній вызывать самодержавную власть народа на новыя рѣшенія.

Для того, чтобы вызвать рѣшеніе народной воли, организованной съ помощью всеобщаго голосованія гражданъ, обыкновенно требуется, чтобы предложеніе, вызывающее народное голосованіе, было сдѣлано извѣстнымъ узаконеннымъ числомъ гражданъ. Для того, чтобы предложенія не дѣлались слишкомъ спѣшно и неосновательно, необходимо, чтобы узаконенное число гражданъ не было слишкомъ незначительно. Наоборотъ, для того, чтобы право народнаго предложенія не было очень затруднительнымъ, узаконенное

---

[1]) Dubs. Droit Public, p. 215.

[2]) Ch. Borgeaud.—Etablissement et Révision des Constitutions, p. 329.

[3]) J. Berney. L'Initiative populaire en droit piblic fédéral. Lausanne. 1892, ch. II, p. 7—8.

число предлагателей или иниціаторовъ не должно быть слишкомъ велико. Это законное число въ различныхъ странахъ бываетъ различно. Но 5% или $^1/_{20}$ общаго числа гражданъ часто считается вполнѣ достаточнымъ числомъ. Въ Швейцарскомъ союзѣ право народной иниціативы признается за 30.000 и 50.000 гражданъ, что составляетъ въ общемъ отъ 5% до 9%. Во французской палатѣ депутатовъ въ 1895 году было сдѣлано предложеніе предоставить право народной иниціативы 500.000 избирателямъ, что составляетъ тѣ же 5% общаго числа полноправныхъ гражданъ. Въ штатѣ Дакота право иниціативы прямо признается за 5% или $^1/_{20}$ избирателей.

Что касается до способовъ осуществленія права народной иниціативы, то они по своей внѣшней формѣ имѣютъ нѣкоторое сходство съ народнымъ голосованіемъ по требованію извѣстнаго числа гражданъ. Въ данномъ случаѣ имѣется и агитаціонный періодъ собира нія подписей и послѣдующій, рѣшающій періодъ народнаго голосованія. Но кромѣ этихъ двухъ періодовъ, общихъ съ факультативнымъ референдумомъ, въ дѣлѣ осуществленія народной иниціативы имѣется еще и третій періодъ. Это періодъ разсмотрѣнія народнаго предложенія парламентомъ. Этотъ третій періодъ можетъ тянуться довольно продолжительное время, по швейцарскому закону онъ можетъ продолжаться цѣлый годъ. За нимъ непосредственно и неизбѣжно слѣдуетъ періодъ народнаго голосованія.

Что касается до самаго предложенія, дѣлаемаго извѣстнымъ числомъ гражданъ, то оно можетъ быть составлено въ общихъ выраженіяхъ и имѣть форму указанія на необходимость извѣстнаго новаго закона или мѣропріятія. Если предложеніе, подлежащее народному голосованію, имѣетъ видъ общаго указанія, даваемаго парламенту для выработки желаемаго закона или постановленія, то народная иниціатива называется иниціативою въ формѣ предложенія, составленнаго въ общихъ выраженіяхъ. Другой видъ иниціативы есть иниціатива въ формѣ окончательнаго выработаннаго законопроекта, предлагаемаго извѣстнымъ числомъ гражданъ. Различія этихъ двухъ формъ иниціативъ весьма существенны для дѣйствительнаго осуществленія народныхъ желаній.

Инициатива въ формѣ предложенія, составленнаго въ общихъ выраженіяхъ, проявляется обыкновенно въ томъ, что извѣстное число гражданъ предлагаютъ, чтобы, согласно ихъ указанію, былъ выработанъ новый законъ или статья конституціи, или чтобы была отмѣнена старая статья, или чтобы она была измѣнена въ желательномъ для нихъ направленіи. Это предложеніе вносится правительствомъ въ парламентъ. Согласно швейцарской союзной конституціи, союзный парламентъ обязанъ въ продолженіе года рѣшить: принимаетъ ли онъ предложеніе, сдѣланное гражданами, или нѣтъ. Если парламентъ рѣшитъ, что онъ согласенъ съ предложеніемъ, то обѣ палаты принимаются за выработку законопроекта, руководствуясь при этомъ общими указаніями иниціаторовъ. Само собою очевидно, что въ данномъ случаѣ члены парламента являются связанными въ своихъ рѣшеніяхъ вполнѣ опредѣленными инструкціями. Благодаря этому, извѣстное положеніе, согласно которому „члены парламента голосуютъ безъ инструкцій“, обращается въ пустой звукъ. Выработанный палатами законопроектъ предлагается затѣмъ на утвержденіе народа.

Если палаты не согласны съ предложеніемъ иниціаторовъ, или не даютъ отвѣта въ теченіе года, то предложеніе, хотя бы оно было сдѣлано и въ формѣ общаго указанія, тѣмъ не менѣе передается на голосованіе народа. Если народъ выскажется за предложеніе, то по швейцарскому обычаю парламентъ долженъ подчиниться и вопреки своему желанію долженъ приняться за разработку отвергнутаго имъ предложенія.

Неразумность подобнаго конституціоннаго обычая ясна сама собой. Членамъ парламента приходится въ данномъ случаѣ подчиняться своего рода императивному мандату и осуществлять рѣшеніе, противъ котораго они только что голосовали. Желательное проведеніе законопроекта въ жизнь въ дѣйствительности требуетъ немедленнаго распущенія стараго парламента, несогласнаго съ предложеніемъ гражданъ, и выбора на почвѣ этого предложенія новаго парламента. Порученіе же разработки законопроекта парламенту въ его старомъ составѣ, почти равно сведенію его на нѣтъ, потому что парламентъ въ данномъ случаѣ можетъ выработать

не такой проектъ, какой желаютъ его иниціаторы. Парламентъ можетъ даже и совсѣмъ не включить въ этотъ законопроектъ выставленныхъ ими требованій. Онъ можетъ, вмѣсто этихъ требованій, заполнить законопроектъ такими вещами, которыя сдѣлаютъ его совершенно непріемлемымъ для большинства народа; и предложеніе въ своей окончательной формѣ будетъ въ лучшемъ случаѣ отвергнуто народнымъ голосованіемъ.

Даже въ томъ случаѣ, когда предложеніе, сдѣланное въ общихъ выраженіяхъ, встрѣчаетъ сочувствіе парламента, послѣдній по своему желанію и даже помимо всякаго особаго желанія можетъ измѣнить законопроектъ, или разработать его далеко не въ томъ направленіи, въ какомъ желаютъ его иниціаторы.

Вполнѣ очевидные недостатки только что описанной формы народной иниціативы дѣлаютъ совершенно яснымъ все огромное значеніе права гражданъ дѣлать предложеніе въ формѣ вполнѣ готоваго законопроекта, самостоятельно разработаннаго его иниціаторами во всѣхъ его подробностяхъ и деталяхъ.

Въ томъ случаѣ, когда предложеніе дѣлается въ видѣ законченнаго законопроекта, возможны два исхода.

1) Парламентъ выражаетъ свое полное согласіе съ проектомъ и представляетъ его на голосованіе народа. Въ данномъ случаѣ парламентъ является простымъ передатчикомъ законопроекта, выработаннаго иниціаторами.

2) Парламентъ не соглашается съ предложеніемъ иниціаторовъ. Въ этомъ случаѣ парламентъ все-таки обязанъ передать представленное ему предложеніе на голосованіе народа. Но парламентъ можетъ поступить при этомъ двояко. Онъ можетъ ограничиться, какъ и въ случаѣ своего полнаго согласія, ролью простого передатчика. Или, не соглашаясь съ предложеніемъ иниціаторовъ и не желая служить простымъ передатчикомъ ихъ законопроекта, парламентъ можетъ представить свой собственный контръ-проектъ и предложить ихъ народу одновременно на голосованіе, какъ это дѣлается въ современной Швейцаріи. Въ Швейцаріи въ данномъ случаѣ на рѣшеніе всѣхъ гражданъ правительствомъ одновременно предлагаются два слѣдующихъ вопроса:

„Желаете ли Вы принять проектъ, имѣющій своимъ источникомъ народную иниціативу?“ или — „желаете Вы принять проектъ, выработанный парламентомъ?“

Съ перваго взгляда подобная одновременная постановка двухъ вопросовъ на голосованіе народа кажется весьма естественною и не угрожающею никакою опасностью. Народу какъ бы предоставляется вполнѣ свободный выборъ между двумя равносильными предложеніями. Въ дѣйствительности же дѣло обстоитъ далеко не такъ просто; такъ какъ вопросъ рѣшается не относительнымъ большинствомъ голосовъ, поданныхъ за одинъ или за другой изъ законопроектовъ, а абсолютнымъ большинствомъ всѣхъ голосовъ, поданныхъ за или противъ каждаго изъ предложенныхъ законопроектовъ. Такъ какъ ихъ не одинъ, а два, то голоса гражданъ, вообще желающихъ нововведенія, раздѣляются. А голоса, высказывающіеся за сохраненіе стараго порядка, всѣ соединяются въ одну протестующую силу, стоящую за особое невидимое, негласное, но тѣмъ не менѣе одновременно въ дѣйствительности существующее или, по крайней мѣрѣ, само собою подразумѣвающееся третье предложеніе: оставить все по-старому, какъ есть (statu quo).

Какое огромное значеніе для принятія законопредложенія абсолютнымъ большинствомъ имѣетъ раздѣленіе голосовъ при одновременномъ голосованіи двухъ или нѣсколькихъ законопроектовъ, можетъ хорошо показать слѣдующій поучительный примѣръ, который относится къ вышеописанному случаю введенія народной иниціативы въ кантонѣ Ваадтъ въ 1845 г. Это былъ первый случай введенія въ Швейцаріи народной иниціативы. Вопросъ рѣшался не народомъ, а парламентомъ; но это нисколько не измѣняетъ практическаго значенія раздѣленія голосовъ при голосованіи нѣсколькихъ различныхъ предложеній за разъ. Въ своихъ рѣчахъ большинство ораторовъ отстаивало введеніе народной иниціативы въ той или иной формѣ. Большинство членовъ парламента въ данномъ случаѣ безусловно сочувствовало ея введенію. Было предложено нѣсколько законопроектовъ, и затѣмъ было приступлено къ голосованію, результаты котораго поразили всѣхъ.

Благодаря раздѣленію голосовъ, поданныхъ за отдѣльные проекты, ни одинъ изъ нихъ не собралъ до-

статочнаго количества „за“. Какъ разъ наоборотъ, каждый изъ проектовъ имѣлъ противъ себя такое огромное количество „нѣтъ“, что получалось впечатлѣніе, какъ будто огромное большинство голосовало спеціально за сохраненіе стараго порядка и вовсе не желало введенія народной инициативы. Но въ данномъ случаѣ сразу была замѣчена и немедленно принята во вниманіе вся ошибочность одновременнаго голосованія нѣсколькихъ предложеній. Была выяснена необходимость предварительнаго принципіальнаго голосованія за и противъ введенія инициативы. Оно было произведено и дало рѣшительное большинство „да“. Затѣмъ естественно былъ принятъ законопроектъ, получившій относительное большинство голосовъ.

Раздѣленіе голосовъ при одновременномъ народномъ голосованіи двухъ предложеній (гражданъ и парламента) ведетъ къ тѣмъ же отрицательнымъ послѣдствіямъ. Но въ данномъ случаѣ парламентъ не только не желаетъ уничтожить ихъ путемъ введенія двухъ послѣдовательныхъ голосованій (одного общаго, рѣшающаго вопросъ о нововведеніи принципіально, и другого частнаго, для выбора изъ двухъ предложеній наиболѣе желаемаго); но какъ разъ наоборотъ: онъ спѣшитъ воспользоваться происходящимъ при одновременномъ голосованіи раздѣленіемъ голосовъ, преслѣдуя при этомъ свои особыя политическія цѣли. Какъ показываетъ примѣръ Швейцаріи, парламентъ нерѣдко пользуется своимъ правомъ предлагать контръ-проектъ какъ разъ нарочно для того, чтобы вызвать раздѣленіе голосовъ и помѣшать осуществленію народной инициативы. При этомъ онъ всецѣло слѣдуетъ обычному правилу тирановъ: „раздѣляй и властвуй!“ Но, конечно, онъ проводитъ это правило въ той приличной формѣ, какую только можетъ вытерпѣть современная демократія. Искусственно вызваннымъ, съ помощью одновременнаго голосованія контръ-проекта, раздѣленіемъ голосовъ парламентъ незамѣтно подставляетъ ножку народному голосованію, заявляя во всеуслышаніе, что онъ руководится лишь единственнымъ желаніемъ „сдѣлать совершенно ясною волю д ѣ й с т в и т е л ь н а г о большинства гражданъ“.

При одновременномъ голосованіи законопроекта гражданъ и контръ-проекта парламента нерѣдко въ точности повторяется упомянутая исторія, имѣвшая мѣсто въ парламентѣ

кантона Ваадтъ. „Дѣйствительное“ большинство гражданъ, желающихъ нововведенія, противъ всякаго ожиданія въ концѣ концовъ высказывается вопреки своей собственной волѣ. Изъ контръ-проекта дѣлается ловушка. Народное голосованіе сводится на нѣтъ. Я не буду останавливается на другихъ способахъ сорвать народное голосованіе и заставить народъ, противъ всякаго своего желанія, высказаться за сохраненіе statu quo и дать возможность совершенно незаслуженно обвинять себя въ консервативности. Я укажу лишь на то, что существуетъ не одинъ способъ избѣгнуть нежелательныхъ и совершенно ненужныхъ чисто отрицательныхъ послѣдствій одновременнаго народнаго голосованія двухъ законопроектовъ.

Первый способъ состоитъ въ непосредственномъ устраненіи причины, влекущей за собою столь отрицательныя послѣдствія. Парламентъ имѣетъ право предлагать народу въ любое время желаемые имъ законопроекты. Народная иниціатива не лишаетъ его его собственной иниціативы. Къ чему же давать ему какое-то особенное право дѣлать свои контръ-предложенія одновременно съ предложеніями народа. Антидемократическое назначеніе подобнаго права вполнѣ ясно. Слѣдовательно, при демократической системѣ оно не должно существовать.

Второй способъ является тѣмъ же выходомъ изъ затрудненія, какой былъ найденъ ваадскимъ парламентомъ въ 1845 году. Но противъ двухъ послѣдовательныхъ голосованій, рѣшающихъ вопросъ о нововведеніи сначала принципіально, абсолютнымъ большинствомъ голосовъ, а потомъ относительнымъ большинствомъ, поданныхъ за наиболѣе желаемый проектъ, существуетъ возраженіе, указывающее на дороговизну подобнаго двойного голосованія. Поэтому получаетъ особое значеніе третій способъ, который даетъ одинаковую возможность, какъ сторонникамъ старыхъ порядковъ и сохраненія statu quo, такъ и сторонникамъ нововведеній самымъ дѣйствительнымъ образомъ и вполнѣ выражать свою политическую волю.

Этотъ третій способъ очень простъ. Онъ состоитъ въ томъ, чтобы каждый гражданинъ, голосующій одновременно оба предложенія, могъ писать на своей голосовочной запискѣ не только прежнее безусловное „да“ или „нѣтъ“; но

чтобы каждый, рядомъ съ „нѣтъ“, поставленнымъ имъ противъ другого предложенія, имѣлъ право писать „условно да“ на случай, если желаемое имъ предложеніе не получитъ абсолютнаго большинства. Тогда его условное „да“ будетъ прибавлено къ числу голосовъ, поданныхъ за другое предложеніе. Такимъ путемъ каждый гражданинъ, желающій измѣненія стараго порядка и потому готовый на дурной конецъ голосовать и за другое внесенное предложеніе, будетъ избавленъ отъ печальной необходимости невольно играть въ руку сторонниковъ стараго порядка. Прибавленіе всѣхъ условныхъ „да“ къ относительному большинству безусловныхъ „да“, поданныхъ за другое предложеніе, можетъ сдѣлать это относительное большинство абсолютнымъ, а таковое требуется закономъ для принятія всякаго новаго предложенія взамѣнъ стараго порядка. Подобный способъ условнаго голосованія не только сдѣлаетъ вполнѣ яснымъ, за что стоитъ дѣйствительное большинство гражданъ—за сохраненіе стараго порядка или за нововведеніе; но и покажетъ одновременно, за какое именно предложеніе высказывается это большинство.

Успѣшное проведеніе дѣла народной иниціативы зависитъ главнымъ образомъ отъ энергіи и дѣятельности тѣхъ же общественныхъ силъ, которыя обезпечиваютъ успѣшность факультативнаго референдума, т. е. отъ дѣятельности политическихъ партій, собирающихъ подписи и ведущихъ всевозможную агитацію, и отъ помогающей имъ въ этомъ дѣлѣ прессы. Противники народовластія и демократической системы очень опасаются этого новаго значенія и силы, пріобрѣтаемыхъ въ демократической республикѣ народными партіями и партійною прессою. Они клеймятъ ихъ названіемъ „анонимной и безотвѣтственной власти“, вершащей политическія дѣла, совершенно забывая въ то же время о томъ, что точно такія же „анонимныя и безотвѣтственныя власти“ рѣшаютъ въ наши дни крупнѣйшія политическія дѣла и при представительномъ правленіи.

Называя народную иниціативу „динамитомъ“, служащимъ для разрушенія существующаго строя, противники народовластія употребляютъ всевозможныя усилія, чтобы ограничить сферу ея „разрушительнаго“ дѣйствія. Исторія развитія народной иниціативы въ различныхъ швейцарскихъ кантонахъ

можетъ дать очень наглядное понятіе о тѣхъ разнообразныхъ препятствіяхъ, съ помощью которыхъ сторонники стараго представительнаго образа правленія пытаются стѣснить свободное проявленіе народной воли и ограничить область народнаго самодержавія. Вообще вопросъ о томъ, какихъ политическихъ дѣлъ и предметовъ можетъ касаться народная иниціатива и какихъ сторонъ политической жизни она касаться не должна, очень сильно занимаетъ политическихъ дѣятелей Швейцаріи.

Подобно референдуму, народная иниціатива, сообразно предметамъ, подлежащимъ ея вѣдѣнію, можетъ быть конституціонною и законодательною. Конституціонная иниціатива по своему назначенію можетъ касаться лишь дѣла пересмотра и измѣненія основныхъ законовъ. Теоретики настаиваютъ на томъ, что дѣлъ обычнаго законодательства она касаться не должна и не можетъ. Однако, какъ трудно бываетъ разграничить эти тѣсно соприкасающіяся области. А еще труднѣе удержать политическую жизнь народа въ рамкахъ, хотя бы нарочно созданныхъ для того правящими классами. Народную волю не удержать никакими искусственными рамками. Примѣромъ можетъ служить право швейцарскаго народа на иниціативу въ дѣлѣ частнаго пересмотра конституціи.

Когда въ союзную конституцію вводилась народная иниціатива, то теоретики утверждали, что „она не могла быть примѣняема въ области обычнаго законодательства“. „И ужъ, конечно“, замѣчаетъ по этому поводу проф. Бернэ [1]), „никто даже не думалъ, чтобы она могла быть примѣняема въ областяхъ административной и судебной“.

„Однако ограниченіе права прямой народной иниціативы лишь вопросами частичнаго пересмотра конституціи имѣетъ чисто формальное значеніе. Въ дѣйствительности это право совершенно неограничено: какое угодно предложеніе, будь оно конституціоннаго, законодательнаго или административнаго и судебнаго характера, должно быть представлено на утвержденіе народа, если оно сдѣлано въ формѣ статьи конституціи.

„Въ самомъ дѣлѣ, никакое постановленіе союзной

[1]) J. Berney. L'initiative populaire, p. 3.

конституціи, или другой какой нибудь союзный законъ, стоящій выше конституціи, не опредѣляетъ предметовъ, которые должны быть разсматриваемы, какъ имѣющіе конституціонный характеръ. Никакая буква законовъ не опредѣляетъ предѣловъ между конституціей, съ одной стороны, и закономъ, указомъ и постановленіемъ съ другой стороны...“

„Никакая союзная власть не имѣетъ права не дать хода требованію народной иниціативы, если оно сдѣлано въ формѣ статьи конституціи, по той простой причинѣ, что предметъ его не относится къ разряду конституціонныхъ. Кромѣ того, если бы такое препятствіе возникло, то народъ всегда можетъ его обойти, постановивъ путемъ прямой народной иниціативы, что конституціонныя народныя начинанія могутъ происходить во всѣхъ областяхъ. Всякій гражданинъ, при поддержкѣ 49.999 другихъ его согражданъ, можетъ предлагать на голосованіе швейцарскаго народа какое угодно предложеніе, лишь бы оно было сдѣлано въ видѣ проекта особой статьи конституціи.

„При помощи народной иниціативы, швейцарскій народъ можетъ безъ всякихъ препятствій непосредственно управлять собственными дѣлами. Онъ можетъ издавать любые законы, составлять сводъ уголовныхъ законовъ, принимать иностранцевъ въ число гражданъ, прощать осужденныхъ судомъ, заключать займы, совершать конверсію государственныхъ долговъ, налагать налоги, заключать и расторгать договоры, объявлять войну, заключать миръ, устанавливать таможенные тарифы, отмѣнять пошлины... и т. д. Народъ можетъ принимать какое ему угодно рѣшеніе, лишь бы только оно было вписано въ союзную конституцію. Болѣе того. Народъ можетъ обратиться противъ своихъ высшихъ учрежденій: можетъ отказаться признать ихъ постановленія, связать ихъ императивнымъ мандатомъ, распустить ихъ, возобновить ихъ въ любое время“ [1])...

Это утвержденіе Бернэ Боржо называетъ „бутадою юриста“. „На практикѣ едва ли возможно“, говоритъ Боржо, „чтобы когда-либо дошло до тѣхъ предѣловъ, которые указываетъ теорія“ [2]).

[1]) Berney—L'initiative populaire. p. p. 4—5.

[2]) Borgeaud. Etablissement et Révision des Constitutions, p. 396. Рус. пер. Цейтлина. II, 157.

Боржо до извѣстной степени правъ. Въ настоящее время швейцарскій народъ съ помощью своей конституціонной иниціативы, конечно, не можетъ сдѣлать многаго изъ того, что является вполнѣ возможнымъ въ глазахъ Бернэ. Но почему, спрашивается, швейцарскій народъ не сможетъ сдѣлать этого? На это Боржо не даетъ никакого отвѣта. Между тѣмъ отвѣтъ ясенъ самъ собою. Швейцарскій народъ еще не готовъ къ полному осуществленію народовластія. Для возможности дѣйствительнаго самоопредѣленія и самоуправленія народа требуются особыя условія, которыхъ еще нѣтъ въ современной жизни.

Но изъ того, что ихъ еще не имѣется въ наличности, значитъ ли, что ихъ никогда не будетъ? Кто рѣшится это утверждать? Кто, наблюдая мощное развитіе современной демократіи, рискнетъ поручиться своею головой, что не получитъ всеобщаго распространенія и господства возрождающееся классическое опредѣленіе закона:

„Законъ есть то, что народъ повелѣваетъ и устанавливаетъ".

Lex est quod populus jubet atque constituit.

Сложившееся совершенно самостоятельно въ Швейцаріи и самоуправляющихся колоніяхъ Сѣверной Америки, это опредѣленіе закона было въ новѣйшее время впервые подтверждено въ писаной конституціи Соединенныхъ Штатовъ („We the people of the United States... do ordain and establish..."). Одинъ моментъ эта формула господствовала во Франціи во время Великой французской революціи и конституціи 1793 г. Но лишь съ развитіемъ и распространеніемъ права народной иниціативы получаетъ она снова свое дѣйствительное значеніе. И чтобы отнестись вполнѣ критически, какъ къ утвержденію Бернэ, такъ и къ словамъ Боржо, надо помнить, что съ тѣхъ поръ, какъ они писали, прошло болѣе десяти лѣтъ: Бернэ писалъ еще въ 1892 году, а Боржо въ 1893 году, т. е. немедленно послѣ введенія народнаго права иниціативы въ союзную швейцарскую конституцію. Съ тѣхъ поръ политическая жизнь Швейцаріи успѣла значительно подвинуться впередъ. И въ этомъ политическомъ развитіи швейцарскаго народа право народной иниціативы сыграло не малую роль. Путемъ конституціонной иниціативы было поднято нѣсколько важныхъ вопросовъ, касавшихся,

какъ области права, такъ и хозяйственной жизни Швейцаріи.

Во всякомъ случаѣ, какъ бы ни смотрѣть на народную иниціативу, она узаконяетъ за народомъ право на самоопредѣленіе и прямое самоуправленіе. Съ помощью права народной иниціативы, хотя бы и конституціонной только, большинство гражданъ, если они того пожелаютъ, имѣютъ полную возможность установить выборъ правителей-министровъ самимъ народомъ, какъ это уже и произошло во многихъ кантонахъ Швейцаріи [1]) и въ отдѣльныхъ штатахъ Сѣверо-Американскаго союза.

Правда, непосредственный выборъ правителей народомъ ни въ Швейцаріи, ни въ Америкѣ, если не считать выбора американскаго президента, еще не введенъ въ систему организаціи союзнаго правительства. Выборъ союзныхъ властей народомъ остается еще въ значительной степени неудовлетвореннымъ требованіемъ демократіи. Но требованіе это должно и будетъ, конечно, осуществлено въ ближайшемъ будущемъ. Потому что оно имѣетъ огромное значеніе для демократіи. Потому что ростъ централизаціи и бюрократіи совершается и въ современномъ союзномъ государствѣ въ силу неизбѣжнаго развитія постоянно усложняющагося дѣла управленія, требующаго строго организованнаго сотрудничества огромнаго числа общественно-должностныхъ лицъ. Если же принять во вниманіе происходящія уже теперь расширенія областей центральнаго управленія, захватывающаго подъ свое начало одну область народной жизни за другой; если принять во вниманіе неизбѣжно предстоящія общественныя преобразованія экономическаго характера; если принять во вниманіе, что вопросъ о націонализаціи или, лучше сказать, объ обобществленіи путей сообщенія и даже нѣкоторыхъ средствъ производства уже разрѣшается даже въ наши дни,—то не трудно понять, къ какому усиленію центральной власти и бюрократіи приведетъ этотъ процессъ, если онъ не будетъ уравновѣшенъ соотвѣтственнымъ расширеніемъ народныхъ правъ вообще, и въ частности введеніемъ права выбора властей самимъ народомъ.

[1]) Въ кантонахъ: Цюрихъ, Цугъ, Золотурнъ, Базель, Шаффгаузенъ Сэнъ-Галленъ, Граубюнденъ, Тургау, Тичино, Женева, Ури, Унтервальденъ, Гларусъ, Аппенцелль.

Выборъ властей народомъ является въ данномъ случаѣ единственнымъ средствомъ уничтожить отрицательныя стороны растущей централизаціи, не нанося ни малѣйшаго ущерба всему тому, что въ ней есть положительнаго. Для развитія дѣла общественнаго управленія различными сторонами народной жизни гораздо выгоднѣе, чтобы дѣла, рѣшаемыя въ настоящее время чисто бюрократически, были переданы особымъ временнымъ выборнымъ комиссіямъ экспертовъ; чтобы должности важнѣйшихъ чиновниковъ были выборными, и чтобы главноуправляющіе разныхъ департаментовъ и министерствъ были непосредственно отвѣтственны передъ народомъ. Переставая быть бюрократическою, становясь выборною, демократическою, правительственная организація можетъ расти и развиваться безъ всякой опасности для демократіи. Для того, чтобы это было такъ, требуется лишь одно условіе: всякое расширеніе власти правительства должно быть всегда уравновѣшиваемо соотвѣтственнымъ расширеніемъ народныхъ правъ. Замѣна постоянныхъ бюрократическихъ правительственныхъ коммиссій выборными и временными, и избраніе и смѣщеніе самого правительства народомъ вполнѣ удовлетворяетъ этому условію.

Заканчивая на этомъ выясненіе основныхъ народныхъ правъ, въ видѣ совокупности которыхъ осуществляется демократическая система въ настоящее время, мы переходимъ къ разбору различныхъ возраженій и критики этихъ народныхъ правъ различными политическими писателями, и къ выясненію значенія народныхъ правъ съ точки зрѣнія различныхъ классовыхъ интересовъ.

ГЛАВА XIII.

Критика и значеніе народныхъ правъ съ точки зрѣнія различныхъ классовыхъ интересовъ.

Для правильнаго пониманія и оцѣнки демократической системы, развивающейся на нашихъ глазахъ въ видѣ извѣстной совокупности народныхъ правъ — референдума, иниціативы и избранія властей народомъ, — равно какъ и для правильнаго пониманія всѣхъ другихъ политическихъ учрежденій, необходимо безпристрастное критическое разсмотрѣніе ихъ. Но, къ сожалѣнію, чего въ данномъ случаѣ недостаетъ, такъ это именно основательной и безпристрастной критики. Можно сказать даже болѣе. Существуетъ весьма мало безпристрастныхъ обстоятельныхъ описаній этихъ народныхъ правъ, добытыхъ демократіею Швейцаріи и Америки. До сихъ поръ народныя права референдума, иниціативы и избранія властей излагались въ большинствѣ случаевъ болѣе или менѣе явными или скрытыми противниками этихъ правъ. Такіе политическіе писатели, какъ Теодоръ Курти [1]), до сихъ поръ являются рѣдкимъ исключеніемъ.

---

[1]) Theodor Curti. Geschichte der Schweizerischen Volksgesetzgebung, Zweite Auflage, Zürich, 1885 (Русскій пер. Г. Ѳ. Львовича — „Исторія народнаго законодательства и демократіи въ Швейцаріи". Спб., 1900).

— Die Schweizerische Volksabstimmung (Le Referendum Suisse).

— Die Resultate des Schweizerischen Referendum. Stuttgart. (Русскій пер. „Результаты Швейцарскаго референдума" приложенъ Львовичемъ къ его переводу „Исторіи народнаго законодательства". Отдѣльно изданно „Библіотекою Просвѣщенія" подъ заглавіемъ: „Всенародное голосованіе въ Швейцаріи". Спб.).

— Die Schweizerischen Volksrechte. 1848 bis 1900. Bern, 1900.

Демократа Курти можно назвать, одиноко стоящимъ обоснователемъ демократической системы, если не считать Бернэ [1]).

Рѣдки даже такіе писатели, какъ извѣстный швейцарскій политикъ Хильти [2]), который, хотя и не является послѣдовательнымъ сторонникомъ народовластія, однако все же старается излагать народныя права съ должнымъ безпристрастіемъ. То же самое можно сказать и про француза Боржо [3]). Швейцарецъ Дюнанъ [4]), описывая кратко швейцарское народовластіе, заканчиваетъ свою книжку совѣтами соотечественникамъ „беречь себя отъ наплыва тѣхъ международныхъ идей, которыя, подъ предлогомъ новыхъ правъ народа, сѣютъ лишь раздоръ и недовольство въ странѣ.

Бельгіецъ Деплюажъ [5]), излагая болѣе обстоятельно швейцарскій референдумъ, стремится между прочимъ отыскать способы, которые, какъ онъ выражается самъ, „сдѣлали бы безопаснымъ это непосредственное вмѣшательство народа въ дѣло законодательства“.

Американецъ Оберхольцеръ [6]), подробно описывая развитіе народныхъ правъ въ отдѣльныхъ штатахъ, воскуряетъ ѳиміамъ Адамсу, Гамильтону и другимъ „отцамъ“ союзной представительной системы, „спасшимъ насъ отъ неограниченнаго правленія народа“.

Французъ Жанъ Синьорель [7]) написалъ свою большую работу о законодательномъ референдумѣ, словно нарочно для того, чтобы закончить ее слѣдующими словами: „Je ne

---

[1]) J. Berney. L'Initiative populaire en Droit Public Fédéral. Lausanne, 1892.

[2]) C. Hilty. Das Referendum in Schweizerischen Staatsrecht. См. Arch. für öffentl. Recht. Bd. II. Le Referendum et l'Initiative en Suisse. См. Revue de Droit International et comparé. Tome 24.

[3]) Charles Borgeaud. Etablissement et Révision des Constitutions en Amèrique et en Europe. Paris, 1893. Русскій перев. С. Я. Цейтлина. „Учрежденіе и пересмотръ конституцій въ Америкѣ и Европѣ“. Спб.

[4]) Alphonse Dunant. La Législation par le peuple en Suisse. Genève, 1894. Рус. пер. Г. Львовича. „Народное законодательство въ Швейцаріи“. Спб., 1906.

[5]) Simon Deploige. Le Referendum en Suisse, precéde d'une lettre sur le Referendum en Belgique par J. Van-der-Heuvel. Bruxelles, 1892.

[6]) Oberholtzer (Ellis Paxton). The Referendum in America. New-York. 1900.

[7]) Jean Signorel—Etude de Législation comparée sur le Referendum législatif. Paris. 1896.

comprends pas et je n'ai jamais compris la raison d'être du referendum" („Я не понимаю и никогда не понималъ смысла существованія референдума"). Эта работа Синьореля, увѣнчанная юридическимъ факультетомъ парижскаго университета, считается, между прочимъ, наиболѣе обстоятельною работою, написанною по вопросу о референдумѣ.

Новая демократическая школа государственнаго права возникла сравнительно очень недавно и до сихъ поръ нигдѣ еще, за исключеніемъ Швейцаріи, не получила преобладанія. А потому и референдумъ, и народная инициатива обыкновенно разсматриваются современными учеными, юристами и государствовѣдами, съ враждебной точки зрѣнія господствующей представительной системы. Это дѣлается яснымъ изъ первыхъ же словъ любого типичнаго сторонника парламентаризма, когда онъ принимается говорить о референдумѣ или народной инициативѣ. Примѣромъ можетъ служить профессоръ Эсмэнъ.

Эсмэнъ недоволенъ референдумомъ, потому что „референдумъ, не уничтожая представительнаго правленія, лишаетъ его его прежняго значенія". „Какой авторитетъ",—восклицаетъ проф. Эсмэнъ,—„могутъ имѣть представительныя собранія, когда обсуждаемые и голосуемые ими законы въ каждомъ случаѣ могутъ быть отвергнуты по капризу или по невѣжеству того же самаго большинства, которое избрало ихъ членовъ на основаніи вполнѣ опредѣленной политической программы?" [1]). „А что касается до народной инициативы", говоритъ тотъ же ученый, „то несомнѣнно, что народная инициатива безспорно есть начало смуты. Дѣло законодательства трудно вести полезнымъ и послѣдовательнымъ образомъ даже съ помощью парламентской инициативы; какъ же сможетъ оно выдержать народную инициативу? Граждане имѣютъ средство, допускаемое во всѣхъ свободныхъ странахъ, средство вполнѣ достаточное для того, чтобы обязывать законодателя своими законными пожеланіями реформъ. Средство это есть право петицій, право обращаться съ просьбами къ парламенту. Петиція, просящая голосовать какой-нибудь новый законъ, снабженная огромнымъ коли-

[1]) A. Esmein. Eléments de Droit Censtitutionnel Français et comparé. Paris. 1903 p. 288.

чествомъ подписей, производитъ на представительное собраніе свое дѣйствіе единственно силою разума, если только эта петиція не заражена народнымъ предразсудкомъ и не порождена временнымъ настроеніемъ. Потому что,—спрашиваетъ проф. Эсмэнъ,—развѣ въ этомъ случаѣ не было бы вполнѣ полезнымъ затянуть дѣло, давъ народу время на размышленіе?“ [1]).

Въ подобномъ отношеніи къ народнымъ правамъ со стороны виднаго французскаго представителя государственнаго права ясно видно и характерно все: и предпочтеніе, отдаваемое бюрократической иниціативѣ министерства даже передъ иниціативой парламента; и увѣреніе во всеспасительномъ дѣйствіи петицій и народныхъ обращеній и просьбъ, вполнѣ могущихъ будто бы замѣнить народныя права.

Но „критическое“ отношеніе къ народнымъ правамъ со стороны проф. Эсмэна можно назвать еще очень „умѣреннымъ“. Послушайте, какимъ страстнымъ тономъ говоритъ о томъ же предметѣ Синьорель, считающійся представительниками наиболѣе серьезнымъ ученымъ изслѣдователемъ законодательнаго референдума.

„Было бы гибельно давать народу право одобрять или отвергать законы, потому что это означало бы поставить на мѣсто права произволъ, установить деспотизмъ числа, несправедливое господство низшихъ надъ высшими“ [2]).

„Я отвергаю референдумъ, потому что я не хочу дѣлать толпу органомъ законодательной власти, потому что я боюсь ея излишествъ, ея капризовъ, ея склонности къ химерическимъ новшествамъ, и особенно ея произвола“ [3]).

Синьорель въ особенности боится факультативнаго референдума, потому что „факультативный референдумъ есть средство постоянной агитаціи“, потому что факультативный референдумъ развиваетъ могущество партійныхъ комитетовъ“, потому что „въ одинъ прекрасный день онъ можетъ перемѣстить настоящее руководство общественными дѣлами, перенеся это руководство съ законныхъ, установленныхъ вла-

---

[1]) Тамъ же. Стр. 288.

[2]) Jean Signorel. Etude de Législation comparée sur le Referendum législatif. p. 408.

[3]) Тамъ же. Стр. 409.

стей на извѣстныя народныя организаціи, составленныя для того, чтобы собирать требуемое по закону число подписей".

Читая эти строки, можно подумать, что факультативный референдумъ, это чисто отрицательное право народа отвергать нежелательные для него законы, что оно въ самомъ дѣлѣ передаетъ въ руки народа непосредственное завѣдываніе общественными дѣлами. Но Синьорель не удовлетворяется даже этими преувеличеніями. И, для того, чтобы посильнѣе запугать членовъ парламента, готовыхъ пойти на уступки народу, Синьорель прибѣгаетъ къ дальнѣйшимъ преувеличеніямъ, способнымъ устрашить самаго храбраго французскаго либерала, воздержавшагося отъ подачи голоса противъ демократическаго пересмотра конституціи и введенія референдума, которые были предложены соціалистами во французской палатѣ депутатовъ въ 1895 году.

„Зачѣмъ референдумъ? Зачѣмъ снова прибѣгать къ избирателямъ въ ихъ совокупности? Зачѣмъ освящать учрежденіе, по самой природѣ своей призванное ставить на карту судьбы самой страны?

Хотятъ при помощи референдума улучшить нашу конституцію. Какое заблужденіе! Этотъ троянскій конь, эта коробка конфектъ, начиненная динамитомъ, фатально приведетъ конституцію къ ея крушенію и сдѣлаетъ общественныя власти рабами народныхъ массъ" [1]).

Народное голосованіе „сдѣлаетъ общественныя власти рабами народныхъ массъ". Какой ужасъ! То ли дѣло, когда народныя массы являются рабами власти, находящейся въ рукахъ буржуазіи.

„Референдумъ есть средство постоянной агитаціи". Вещь не менѣе ужасная! Потому что агитація въ данномъ случаѣ означаетъ пробужденіе народныхъ массъ отъ ихъ обычной спячки къ болѣе живому и непосредственному участію въ политической жизни, въ области которой постоянною агитаціею пока могутъ заниматься только одни господствующіе зажиточные классы, имѣющіе на то достаточное количество денегъ и досуга.

„Гибельно давать народу право одобрять и отвергать законы, потому что это означало

---

[1]) Тамъ же. Стр. 450.

бы поставить на мѣсто права произволъ". Какое оригинальное понятіе о правѣ, единственнымъ источникомъ котораго почему то признается лишь произволъ парламента.

„Я отвергаю референдумъ, потому что я не хочу дѣлать толпу органомъ законодательной власти, потому что я боюсь ея излишествъ, ея капризовъ, ея склонности къ химерическимъ новшествамъ" [1]). И это говорится въ большомъ научномъ изслѣдованіи! Можно подумать, что дѣло идетъ о народной иниціативѣ. Но въ дѣйствительности Синьорель отвергаетъ на этомъ основаніи именно референдумъ, тотъ самый референдумъ, „ультра-консервативный характеръ котораго", по мнѣнію другого авторитетнаго критика демократической системы, старика Стюсси, составляетъ особенное, врожденное свойство этого народнаго права. Надо полагать что, по мнѣнію критиковъ референдума „ультра-консервативный характеръ" особенно склоненъ „къ химерическимъ новшествамъ". Это не дурно.

Но если противники народныхъ правъ, по этимъ причинамъ, боятся даже референдума, то какъ же имъ остается относиться къ народной иниціативѣ, которая дѣйствительно даетъ народу средства осуществлять желаемыя имъ нововведенія. Послушаемъ объ этомъ того же авторитетнаго ученаго изслѣдователя. На этотъ разъ, явно будучи не въ силахъ сдержать своихъ накипѣвшихъ чувствъ, Синьорель не просто говоритъ, а прямо восклицаетъ:

„Ввѣрять анонимной, безотвѣтственной власти, какой то слѣпой силѣ право вмѣшиваться непосредственно въ общественныя дѣла всегда будетъ заблужденіемъ, чреватымъ гибельными послѣдствіями. Съ этой точки зрѣнія представительная система предпочтительнѣе, такъ какъ каждый депутатъ непосредственно отвѣтственъ за всякое свое предложеніе.

„Право народнаго почина заставляетъ народныхъ представителей играть унизительную роль, которую невозможно принять на себя людямъ, обладающимъ чувствомъ личнаго достоинства.

„При существованіи права народной иниціативы воз-

---

[1]) Signorel. Тамъ же, стр. 409.

можны всякіе страхи и слѣдуетъ бояться всевозможныхъ опасностей. Кто осмѣлится утверждать, что народъ не дастъ воли самымъ различнымъ своимъ прихотямъ и не рѣшится голосовать самыхъ необычайныхъ мѣръ“ [1]).

„Будущее, быть можетъ готовитъ неожиданное. Кто осмѣлится утверждать, что народная иниціатива будетъ надолго обезпечена союзною конституціею [2]), и что она не будетъ уничтожена соціалистами, которые захотятъ изъ нея сдѣлать употребленіе столь же неумѣренное, сколь и опрометчивое.

„Какихъ только излишествъ нельзя опасаться отъ этого народа, честнаго самого по себѣ, но способнаго на все, когда онъ слѣдуетъ совѣтамъ своихъ вождей, которые проповѣдуютъ ему эти обманчивыя ученія, будто бы способныя переродить современное общество?

„Всегда ненасытный, народъ захочетъ ввести референдумъ и иниціативу въ дѣлахъ мѣстнаго самоуправленія, въ дѣлахъ общинныхъ, кантональныхъ, областныхъ. Если бы только народъ былъ въ состояніи понять новыя права, то они неизбѣжно были бы провозглашены. И тогда гдѣ былъ бы предѣлъ уступкамъ?“ [3]).

Вдумайтесь только въ послѣднія слова: „если бы только народъ былъ въ состояніи понять новыя права (иниціативы и референдума), то они неизбѣжно были бы провозглашены. И тогда гдѣ былъ бы предѣлъ уступкамъ (парламента народу)?“ Какой ужасъ! Въ самомъ дѣлѣ, вдругъ народъ, сознавшій свои державныя права, захочетъ ихъ дѣйствительно осуществить въ видѣ прямого самоуправленія народа не только въ государствѣ, но и въ мѣстномъ самоуправленіи, областномъ и общинномъ! А если дѣло не ограничится и этимъ. Вдругъ пролетаріатъ попытается воспользоваться своими народными правами для коренного преобразованія современныхъ экономическихъ отношеній! Вотъ гдѣ главная опасность.

Какъ велика и какъ вмѣстѣ съ тѣмъ характерна эта

---

[1]) Тамъ же, стр. 82—83.

[2]) Синьорель имѣетъ въ виду конституцію Швейцаріи.

[3]) Тамъ же, стр. 435.

боязнь представительниковъ самосознанія и правосознанія народа. Ихъ слова выдаютъ ихъ истинныя чувства. Въ нихъ говоритъ и недовѣріе къ народу и непризнаніе народныхъ правъ, и боязнь вмѣшательства народа въ рѣшеніе судьбы собственной страны.

Можно ли серьезно относиться къ оцѣнкѣ народныхъ правъ, когда она обусловливается и диктуется подобными анти-демократическими чувствами представителей буржуазіи?

Къ счастью, среди ученыхъ защитниковъ ея классовыхъ интересовъ все же можно отыскать такихъ, которые составляютъ своего рода исключеніе. Однимъ изъ такихъ ученыхъ является вышеупомянутый Хильти. Онъ очень умѣренный буржуазный демократъ и рѣшительный противникъ соціалистовъ. Но онъ сохраняетъ въ себѣ достаточно личнаго достоинства и безпристрастія, чтобы дать серьезную оцѣнку референдума, на основаніи всего политическаго опыта Швейцаріи. Поэтому его мнѣніе о референдумѣ заслуживаетъ особаго вниманія. Хильти ставитъ себѣ вопросъ: „Можно ли считать удовлетворительнымъ тотъ опытъ референдума, который былъ произведенъ въ Швейцаріи, или нѣтъ?“ И онъ отвѣчаетъ на этотъ критическій вопросъ слѣдующимъ образомъ.

„Если судить съ точки зрѣнія той или иной партіи, то, конечно, вопросъ остается спорнымъ, потому что немыслимо въ одно и то же время удовлетворить и радикаловъ, и реакціонныхъ ультрамонтанъ. А большинство свѣдѣній, которыми пользуются иностранные писатели о референдумѣ, черпаются ими какъ разъ изъ этихъ двухъ источниковъ. Но если стать на болѣе безпристрастную точку зрѣнія, то можно утверждать, что всюду, гдѣ только существуетъ референдумъ, онъ цѣнится народомъ... Народное голосованіе оживляетъ политическую жизнь, сообщаетъ народу чувство самоуваженія, развиваетъ въ народѣ сознаніе отвѣтственности въ рѣшеніи собственныхъ дѣлъ, осваиваетъ его съ политикой и дѣлаетъ ему извѣстными законы и политическія дѣла [1]).

„Съ введеніемъ референдума начинается новая эра, когда

[1]) Подчеркнуто мною. К. Т.

на первое мѣсто выдвигается вопросъ о воспитаніи народныхъ массъ... Результаты референдума, впервые введеннаго въ ту или иную страну, лучше всякихъ ученыхъ изслѣдованій и статистическихъ отчетовъ, даютъ средства понять дѣйствительный нравственный и умственный уровень народа и его образованія...

„И если иногда законы, предлагаемые на голосованіе народа, отвергаются или, что случается чаще, отлагаются для переработки, то это вовсе не доказательство противъ референдума. Наоборотъ, можно привести много случаевъ, касающихся какъ союзнаго законодательства, такъ и кантоновъ, когда отверженіе предлагавшихся законовъ имѣло настолько основательныя причины, что въ настоящее время никто даже и не жалѣетъ объ этихъ отвергнутыхъ законахъ. Кромѣ того, надо признать совершенно несправедливымъ требованіе отъ народа непогрѣшимости, которою не обладаетъ ни одинъ парламентъ въ мірѣ. Если бы только кто-нибудь захотѣлъ начать перечислять худыя рѣшенія, постановленныя, какъ нашими кантональными парламентами, такъ и союзнымъ, во времена ихъ всемогущества, то врядъ-ли можно было бы согласиться съ когда то высказаннымъ мнѣніемъ одного слишкомъ ужъ осторожнаго жителя кантона Ваадтъ. На искусительный вопросъ о справедливости бернскихъ олигарховъ онъ дипломатически отвѣтилъ: „Эти господа судятъ одинъ разъ такъ, а въ другой разъ какъ разъ наоборотъ; но всегда одинаково хорошо“ [1]).

Конечно, народъ, подобно парламентамъ, можетъ ошибаться въ своихъ рѣшеніяхъ, особенно если народному голосованію не предшествуетъ должное предварительное обсужденіе вопросовъ, предлагаемыхъ на народное голосованіе. Современные способы осуществленія народныхъ правъ вообще и референдума въ частности далеко не удовлетворительны. И потому можно лишь удивляться, что даже и при современныхъ неудовлетворительныхъ условіяхъ народныхъ голосованій, они даютъ въ большинствѣ случаевъ положительные и плодотворные результаты. Доказательствомъ

---

[1]) Hilty. Le Referendum et l'Initiative en Suisse. V. Revue de Droit International et de Législation Comparée, Tome XXIV, Bruxelles 1902, p. p. 476—477.

могутъ служить факты швейцарскаго союзнаго референдума, которые давно уже подвергаются самой суровой критикѣ со стороны противниковъ демократической системы. Въ особенности любятъ они ссылаться на нѣкоторые изъ этихъ фактовъ, которые по ихъ мнѣнію, говорятъ цѣликомъ противъ народныхъ правъ. Въ числѣ этихъ фактовъ имѣются два, мимо которыхъ не считаетъ возможнымъ пройти молча ни одинъ суровый критикъ демократіи. Они играютъ роль любимѣйшихъ коньковъ для всѣхъ наѣзднивовъ, нападающихъ на систему прямого самоуправленія народа. По мнѣнію сторонниковъ парламентаризма, два эти факта показываютъ самыя отрицательныя стороны народныхъ правъ и способны вполнѣ дискредитировать ихъ въ глазахъ общественнаго мнѣнія. Одинъ изъ этихъ фактовъ касается пресловутаго „возстановленія швейцарскимъ народомъ“ смертной казни; другой—не менѣе знаменитаго закона о скотобойняхъ.

Что касается до возстановленія швейцарскимъ народомъ смертной казни, то дѣло заключалось въ слѣдующемъ. Въ 65 статьѣ союзной конституціи 1874 г. было сказано: „Смертная казнь отмѣнена. На постановленія военнаго закона, какія окажется нужнымъ принять въ военное время, эта статья не распространяется“. Но черезъ нѣсколько лѣтъ въ одномъ изъ кантоновъ произошелъ случай убійства, глубоко возмутившій населеніе, которое потребовало казни преступника. Такъ какъ это требованіе не могло быть удовлетворено, благодаря союзной конституціи, запрещавшей смертную казнь въ предѣлахъ Швейцаріи, то началось движеніе въ пользу соотвѣтственнаго измѣненія союзной конституціи. Во главѣ этого движенія шли федералисты, которые отстаивали прежнее самодержавіе кантоновъ отъ „посягательствъ“ союзной власти, хотя бы она исходила непосредственно отъ всего швейцарскаго народа.

Боясь, что движеніе приведетъ къ народной иниціативѣ съ цѣлью общаго пересмотра конституціи, малодушный парламентъ самъ предложилъ частичный пересмотръ конституціи и поставилъ на народное голосованіе предложеніе измѣнить статью о смертной казни. Незначительнымъ большинствомъ голосовъ (200, 485 противъ 181, 588) прежняя статья была замѣнена новою, которая гласила: „За политическія преступленія смертный приговоръ не можетъ быть произнесенъ.

Тѣлесныя наказанія воспрещаются". Вотъ и все пресловутое „возстановленіе" смертной казни самимъ народомъ. Послѣдній, въ дѣйствительности, только подтвердилъ рѣшеніе парламента. Слѣдовательно, даже и въ данномъ случаѣ вина возстановленія смертной казни за уголовныя убійства падаетъ въ гораздо большей степени на парламентъ, чѣмъ на народъ: предложеніе исходило отъ парламента.

Къ счастью все это пресловутое возстановленіе смертной казни совсѣмъ не имѣло тѣхъ отрицательныхъ послѣдствій, о которыхъ такъ много кричали противники референдума и иниціативы. Дѣло въ томъ, что оно въ большинствѣ кантоновъ даже не было проведено, потому что для этого потребовалось бы измѣненіе и кантональныхъ конституцій. На это же рѣшились только очень немногіе кантоны. Да и въ нихъ смертная казнь не получила распространенія.

Другой случай, обыкновенно всегда приводимый представительниками для дискредитированія народныхъ правъ, состоялъ въ томъ, что швейцарскимъ антисемитамъ пришла въ голову мысль воспользоваться предразсудками народа относительно еврейскаго способа убоя скота. Для этого они рѣшили съ помощью народной иниціативы, въ интересахъ христіанскихъ мясниковъ, поставить на народное голосованіе вопросъ о запрещеніи еврейскимъ мясникамъ практиковать ихъ способъ убоя. При этомъ нельзя не отмѣтить, что настоящая иниціатива и въ данномъ случаѣ раньше всего выразилась вовсе не въ формѣ народной иниціативы, а въ формѣ постановленій правительствъ кантоновъ Берна и Аргау. Лишь послѣ того, какъ еврейскія религіозныя корпораціи обжаловали эти постановленія, на сцену выступило швейцарское общество покровительства животныхъ и начало самую энергичную агитацію противъ еврейскаго способа убоя скота безъ предварительнаго оглушенія. Убѣждая всѣхъ, что подобный способъ убоя мучителенъ для животныхъ, общество покровительства животныхъ искусственно создавало противъ него извѣстный предразсудокъ. Въ концѣ концовъ было собрано достаточное количество подписей, потребовавшихъ поставить вопросъ на голосованіе народа, въ видѣ особой конституціонной статьи, которая воспрещала „мучительный" способъ убоя скота, примѣнявшійся еврейскими мясниками.

Народъ, введенный въ заблужденіе обществомъ покровительства животныхъ, принялъ эту статью, которую, по справедливому замѣчанію г. Львовича, скорѣе слѣдовало бы помѣстить въ уставъ какой-нибудь скотобойни, чѣмъ въ союзную конституцію. Конечно, трудно сказать, что болѣе повліяло на принятіе народомъ этой статьи: существовавшіе ли въ народѣ предразсудки противъ еврейскаго способа убоя или агитація антисемитическаго общества покровительства животныхъ. По всей вѣроятности, настоящимъ объясненіемъ принятія этой статьи народомъ вѣрнѣе всего должно быть простое незнаніе того факта, что еврейскій способъ убоя не мучительнѣе христіанскаго.

Во всякомъ случаѣ, если данный примѣръ и можетъ служить наглядным и поучительнымъ доказательствомъ чего-нибудь, то ужъ совсѣмъ не отрицательной стороны референдума и конституціонной инціативы, а совсѣмъ другого. Случай этотъ раньше всего показываетъ, какъ необходимо признать за народомъ право инціативы въ дѣлѣ обычнаго законодательства, чтобы конституція не загромождалась разными мелочами, вродѣ статей о скотобойняхъ. А подобное загроможденіе неизбѣжно только потому, что за швейцарскимъ народомъ до сихъ поръ признано только право конституціонной инціативы, и онъ можетъ издавать обычные законы лишь подъ видомъ измѣненія и дополненія статей союзной конституціи. Швейцарская демократія давно уже требуетъ введенія союзной законодательной инціативы; но ея противники до сихъ поръ еще имѣютъ силу заставлять народъ оставаться при одной конституціонной инціативѣ. На нихъ и падаетъ вина за загроможденіи конституціи разными мелочными постановленіями.

Только что описанные два случая народныхъ голосованій, въ глазахъ противниковъ народной инціативы и референдума, служатъ самыми убѣдительными доказательствами отрицательнаго значенія народныхъ правъ.

Однако эти доказательства, повидимому, считаются все-таки не достаточно убѣдительнымн даже самими строгими критиками референдума и инціативы. Потому они сами не удовлетворяются приведеніемъ этихъ двухъ фактовъ и считаютъ необходимымъ подкрѣпить свое отрицательное отно-

шеніе къ политической самодѣятельности народа еще и другими „фактами“.

Первый изъ этихъ „фактовъ“ относится къ 1875 году, къ первому случаю народнаго голосованія, происходившаго въ швейцарскомъ союзѣ послѣ принятія конституціи 1874 г., которая дала народу право конституціоннаго референдума, производимаго по требованію 30.000 гражданъ.

Въ данномъ случаѣ дѣло шло объ установленіи гражданскаго брака наравнѣ съ церковнымъ. Консерваторы, разумѣется, возлагали всѣ свои надежды на то, что „патріархальный“, „хозяйственный“, „семейственный“ швейцарскій народъ отвергнетъ это предложеніе. Тѣмъ болѣе, что предложеніе было очень радикальное. Съ его принятіемъ церковный бракъ становился необязательнымъ, становился простымъ частнымъ дѣломъ желающихъ. Наоборотъ, обязательнымъ становился гражданскій бракъ, причемъ церковный бракъ могъ заключаться лишь между лицами, уже состоящими въ гражданскомъ бракѣ. Духовенству подъ угрозою извѣстнаго наказанія запрещалось совершать церковный бракъ надъ лицами, еще не состоящими въ гражданскомъ бракѣ.

Однако разсчеты консерваторовъ, несмотря на энергичную агитацію клерикаловъ, оказались ошибочными съ самаго начала. Швейцарскій народъ принялъ законъ о гражданскомъ бракѣ. Говоря объ этомъ „печальномъ фактѣ“, Синьорель даетъ ему слѣдующую оцѣнку: „Результатъ этого перваго народнаго голосованія достоинъ сожалѣнія, потому что этотъ несчастный законъ обошелся Швейцаріи цѣною чести занять первое въ Европѣ мѣсто въ статистикѣ разводовъ“.

Оцѣнка клерикала не можетъ быть иная, и на ней можно не останавливаться. Но вотъ что важно отмѣтить въ данномъ случаѣ. Противъ введенія референдума, равно какъ и противъ введенія всеобщаго избирательнаго права, либеральные писатели очень часто выдвигаютъ возраженіе въ видѣ опасенія, что это право въ рукахъ „невѣжественныхъ народныхъ массъ“ будетъ служить орудіемъ консерватизма и застоя. То обстоятельство, что, какъ противъ введенія всеобщаго избирательнаго права, такъ и противъ введенія референдума, выдвигается одно и то же возраженіе, нисколько не удивительно; потому что, какъ это уже было указано

выше, референдумъ есть простое логическое развитіе всеобщаго избирательнаго права, распространеннаго на голосованіе законовъ. И подобно тому, какъ политическій опытъ всѣхъ тѣхъ странъ, въ которыхъ въ концѣ концовъ было введено всеобщее избирательное право, показалъ, что оно вовсе не имѣетъ часто приписываемаго ему особаго консервативнаго значенія, такъ и только что описанный первый опытъ швейцарскаго союзнаго народнаго голосованія доказываетъ, что „ультра—консервативный характеръ", приписываемый референдуму его противниками, столь же мало подтверждается дѣйствительными фактами.

Въ 1877 году швейцарскій народъ путемъ всеобщаго голосованія установилъ законодательное ограниченіе рабочаго дня одиннадцатью часами. И хотя этотъ законъ и не удовлетворилъ сознательныхъ рабочихъ, тѣмъ не менѣе въ глазахъ консерваторовъ и многихъ швейцарскихъ капиталистовъ онъ казался очень опаснымъ нововведеніемъ.

Въ 1890 году послѣдовало и второе нововведеніе въ томъ же родѣ, народъ огромнымъ большинствомъ голосовъ принялъ законъ объ обязательномъ страхованіи рабочихъ.

Правда, предложеніе — обезпечить швейцарскимъ рабочимъ право на трудъ,—поставленное соціалистами на народное голосованіе въ 1894 году, было отвергнуто мелко-буржуазнымъ большинствомъ швейцарскихъ гражданъ. Но доказываетъ ли даже этотъ примѣръ отрицательное значеніе народныхъ правъ—иниціативы и референдума? Нисколько.

Что касается до иниціативы, то данный случай доказываетъ какъ разъ обратное: возможность для соціалистовъ предлагать на непосредственное рѣшеніе народа любую желаемую ими соціалистическую мѣру, что представляетъ собою, само по себѣ вещь очень положительную.

Что же касается до даннаго отдѣльнаго случая референдума, который отвергъ предложеніе соціалистовъ, то онъ показалъ лишь то, что должно быть ясно само собою: соціалистическое мѣропріятіе осуществимо лишь въ томъ обществѣ, въ которомъ большинство населенія непосредственно заинтересовано въ данномъ соціалистическомъ предложеніи. Поэтому было даже трудно ожидать, чтобы мелкобуржуазное большинство швейцарскаго народа приняло бы

предложеніе, не соотвѣтствовавшее его классовымъ интересамъ. Это понимали и швейцарскіе соціалдемократы, и многіе изъ нихъ подписывались подъ сказаннымъ предложеніемъ въ цѣляхъ соціалистической пропаганды и смотрѣли на народное голосованіе въ данномъ случаѣ скорѣе, какъ на агитаціонное средство, чѣмъ на способъ дѣйствительнаго осуществленія соціалистическаго мѣропріятія. Они прекрасно понимали, что право на трудъ при современныхъ условіяхъ швейцарской жизни является неосуществимымъ.

Надо, впрочемъ, замѣтить, что неудача соціалистическаго предложенія имѣла, конечно, и свои отрицательныя послѣдствія. Она воодушевила швейцарскихъ консерваторовъ, которые немедленно же, въ томъ же 1894 году, рѣшили воспользоваться народною иниціативой для того, чтобы въ интересахъ кантональныхъ правительствъ произвесть хищническій набѣгъ на союзную казну, подъ благовиднымъ предлогомъ якобы облегченія плательщиковъ налоговъ. Разсчетъ былъ очень тонкій: подѣйствовать на самую слабую сторону малосознательнаго большинства гражданъ. Однако здравый смыслъ швейцарскаго народа выдержалъ это испытаніе. Несмотря на то, что подъ иниціативою было собрано болѣе 67-ми тысячъ подписей, предложеніе консерваторовъ, поставленное на народное голосованіе, было отвергнуто огромнымъ большинствомъ (350,639 противъ 145.462). Всѣ разсчеты консерваторовъ на политическое недомысліе народа оказались ложными.

Нѣкоторые противники демократической системы указываютъ еще на то, что народныя голосованія бываютъ иногда противорѣчивы. Конечно, подобно тому, какъ парламенту случается отмѣнять раньше сдѣланное имъ постановленіе и такимъ образомъ впадать въ противорѣчіе съ самимъ собою, точно также возможно, что и народъ при однихъ условіяхъ вынесетъ рѣшеніе, которое онъ измѣнитъ, когда условія измѣнятся. Хорошимъ примѣромъ этому можетъ служить вопросъ о національзаціи швейцарскихъ желѣзныхъ дорогъ.

Въ 1891 году союзное правительство поставило на народное голосованіе вопросъ о выкупѣ народомъ центральной швейцарской желѣзной дороги. Частное владѣніе желѣзными дорогами приносило желѣзнодорожнымъ капита-

листическимъ компаніямъ необыкновенные барыши. Хищническое хозяйничанье желѣзнодорожниковъ, обираніе ими пассажировъ и дороговизна перевозки грузовъ—все это давно уже возбуждало неудовольствіе населенія. Но условія выкупа, предложеннаго правительствомъ, были весьма неблагопріятны, и народъ отвергъ это предложеніе. Желѣзнодорожные „князья“ торжествовали, но не долго. Въ 1898 году вопросъ о націонализаціи желѣзныхъ дорогъ былъ снова поднятъ и при томъ въ гораздо болѣе грандіозномъ видѣ. Предполагалось націонализировать всѣ желѣзныя дороги Швейцаріи. Однако появленіе подобнаго предложенія было обусловлено особенными обстоятельствами. Эксплуатація желѣзнодорожныхъ рабочихъ желѣзнодорожными компаніями довела рабочихъ до всеобщей стачки. Небывалая стачка, совершенно парализовавшая на время всю промышленность, а отчасти и сельское хозяйство страны, взволновала всѣ слои швейцарскаго народа и ясно показала всю необходимость націонализаціи желѣзныхъ дорогъ. По всей странѣ раздавался крикъ: „швейцарскія дороги — швейцарскому народу!“ Вопросъ былъ поставленъ на народное голосованіе 20 февраля 1898 г. И предложеніе было принято огромнымъ большинствомъ голосовавшихъ швейцарскихъ гражданъ. 386,634 высказалось за, 182, 718 противъ (по Курти). Съ этого момента всѣ желѣзныя дороги Швейцаріи стали общественною собственностью швейцарскаго народа.

Спрашивается, какое значеніе имѣютъ всѣ только что перечисленные факты изъ прошлаго опыта швейцарскаго союзнаго референдума и иниціативы? Позволяютъ ли они отнестись къ этимъ правамъ отрицательно? Безусловно нѣтъ.

Но если прошлый опытъ политической самодѣятельности народа говоритъ въ общемъ въ пользу народныхъ правъ и вытекающей изъ нихъ демократической системы, то какъ же слѣдуетъ объяснить безусловно отрицательное отношеніе къ нимъ со стороны ученыхъ представителей господствующей школы государственнаго права? На этотъ вопросъ возможенъ лишь одинъ единственный отвѣтъ: они защищаютъ представительный образъ правленія, какъ наиболѣе удобную политическую форму господства буржуазіи, и потому по необходимости относятся отрицательно ко всему тому, что ограничиваетъ парламентское самодержавіе иму-

щихъ классовъ и приводитъ неизбѣжно къ народовластію.

Ихъ оцѣнка значенія референдума, какъ орудія застоя и вмѣстѣ съ тѣмъ какъ средства осуществлять „химерическія“ новшества, ихъ оцѣнка народной иниціативы, какъ средства организаціи безграничнаго народнаго произвола и постоянной смуты, не имѣетъ ничего общаго съ наукой. Ихъ увѣщанія не давать народу въ руки „законодательнаго динамита“ продиктованы классовыми чувствами буржуазіи, естественно боящейся, что угнетенные классы воспользуются добытыми народными правами для ограниченія произвола капиталистовъ, для защиты труда, для необходимыхъ преобразованій экономической жизни, для осущественія соціализма.

Конечно, для сравнительно немногочисленнаго плутократическаго класса представительная система гораздо предпочтительнѣе демократической системы, потому что, какъ говорилъ еще Гизо, „самодержавіе народа заставляетъ власть исходить съ низовъ, а представительная система признаетъ лишь власть, исходящую съ верховъ“. Поэтому трудно и ожидать какого нибудь другого отношенія къ народнымъ правамъ, кромѣ чисто отрицательнаго, со стороны противниковъ народовластія, выражающихъ интересы немногочисленнаго класса и протестующихъ противъ деспотизма большинства и такъ называемаго демократическаго закона чиселъ.

Отношеніе демократа къ народнымъ правамъ, добытымъ продолжительною и тяжелою борьбою, естественно должно быть совсѣмъ иное. Иная должна быть и критика референдума и иниціативы, если посмотрѣть на нихъ съ точки зрѣнія интересовъ наиболѣе многочисленныхъ классовъ, съ точки зрѣнія большинства народа. Опредѣлимъ же, что положительнаго даетъ народу референдумъ и иниціатива, и нельзя ли сдѣлать противъ этихъ народныхъ правъ какихъ нибудь вѣскихъ возраженій, стоя на точкѣ зрѣнія послѣдовательнаго демократа и защитника интересовъ труда.

Народная иниціатива и референдумъ даютъ народу средство непосредственно осуществлять свою общественную волю, свои желанія; и въ правовомъ отношеніи они дѣлаютъ народъ самоуправляющимся, самодержавнымъ. На-

родная иниціатива даетъ возможность, въ особенности наиболѣе многочисленнымъ классамъ, законодательствовать въ интересахъ большинства народа. Референдумъ заставляетъ весь народъ принимать участіе въ рѣшеніи общихъ дѣлъ своей страны.

Оба эти народныя права являются такимъ могучимъ средствомъ политическаго воспитанія народныхъ массъ, какого еще не видывало политическое общество со временъ демократической республики классической древности. Эти народныя права всюду, гдѣ только удается демократамъ добиться ихъ введенія, дѣйствительно высоко цѣнятся народомъ. И не даромъ. Они пробуждаютъ въ широкихъ народныхъ массахъ интересъ къ политической жизни. Они развиваютъ въ народѣ сознаніе его политическихъ интересовъ.

Развитіе народнаго самосознанія открываетъ народу возможность самоопредѣленія. Онъ превращается въ живую, волевую, юридическую личность. Народныя права иниціативы и референдума даютъ населенію возможность дѣйствительно участвовать въ политическихъ дѣлахъ, пріучаютъ разбираться въ нихъ, даютъ народу возможность знать свои законы, которые являются въ данномъ случаѣ вмѣстѣ съ тѣмъ и выраженіемъ желаній и потребностей самого народа.

Народная иниціатива и референдумъ дѣлаютъ народъ истиннымъ творцомъ права и правовыхъ нормъ, главнѣйшимъ и истиннымъ источникомъ которыхъ должно считаться народное правосознаніе. Народная иниціатива и референдумъ служатъ лучшими и могущественнѣйшими средствами развитія этого народнаго правосознанія.

Главнѣйшее возраженіе, которое можно сдѣлать по поводу референдума и народной иниціативы, не относится къ нимъ по существу, а касается лишь неудовлетворительности способовъ современнаго осуществленія этихъ народныхъ правъ. Критики референдума уже давно отмѣтили недостатокъ предварительнаго обсужденія народомъ вопросовъ, предлагаемыхъ на его верховное рѣшеніе посредствомъ референдума. И это указаніе можно назвать ихъ наиболѣе серьезнымъ возраженіемъ, дѣлаемымъ ими по поводу современныхъ условій производства народныхъ голосованій.

Народному голосованію обыкновенно предшествуетъ обсужденіе предлагаемаго вопроса въ печати и на предварительныхъ агитаціонныхъ собраніяхъ. Но нельзя не признать того, что эти средства обсужденія далеко недостаточны для вполнѣ самостоятельнаго и сознательнаго рѣшенія народомъ своихъ политическихъ дѣлъ. Въ особенности это можетъ быть отнесено къ обязательному референдуму, которому не предшествуетъ тотъ предварительный періодъ агитаціи, какой предшествуетъ факультативному референдуму и народному голосованію, вызванному инициативой.

Средства поправить это дѣло предлагаются уже давно. Такъ, по предложенію Герцога [1]), слѣдовало бы съ помощью конституціи возложить на избираемыхъ народомъ представителей новую обязанность, которая соотвѣтствовала бы ихъ новому положенію, измѣнившемуся благодаря введенію референдума и передачѣ окончательнаго, верховнаго рѣшенія важнѣйшихъ дѣлъ въ руки самого народа. По мнѣнію Герцога, демократическая конституція должна бы обязать членовъ парламента обращаться непосредственно къ своимъ избирателямъ при каждомъ обсужденіи новаго закона въ парламентѣ, съ цѣлью его разъясненія народу, Для этого депутаты между первымъ и вторымъ чтеніемъ законопроекта должны обращаться къ народу, должны выступать со своими разъясненіями на народныхъ собраніяхъ, которыя нарочно созываются для предварительнаго обсужденія вопроса, стоящаго на очереди.

Предложеніе Герцога, собственно говоря, не представляетъ собою ничего необыкновеннаго; потому что, какъ было уже показано выше, оставленіе членами парламента и даже самими министрами и премьерами залы парламентскихъ засѣданій для непосредственнаго обращенія къ народу и разъясненія собраніямъ избирателей дѣйствительнаго значенія предлагаемыхъ законовъ и мѣропріятій уже входитъ въ обыкновеніе даже въ странахъ съ парламентски-кабинетскимъ правленіемъ. Въ современной Англіи непосредственное обращеніе членовъ парламента и министровъ къ собраніямъ избирателей стало уже конституціоннымъ обычаемъ. Почему же это не возвести въ законъ демократической республики?

---

[1]) Herjog—Das Referendum in der Schweiz. Berlin 1885.

Выбранные народомъ, представители не должны удаляться и обособляться отъ народа и принимать видъ какого то особаго „законодательнаго сословія“. Избранные для выработки законовъ и общаго надзора за управленіемъ, они, члены парламента, должны быть настоящими совѣтниками и помощниками народа. Настоящая заслуга въ этомъ дѣлѣ, справедливо говоритъ Хильти, „никогда не будетъ принадлежать тѣмъ, которые обособляются и гордо удаляются отъ народа въ пустой надеждѣ управлять имъ по собственному желанію. Нѣтъ, настоящая заслуга выпадетъ на долю тѣхъ, которые употребятъ всѣ усилія на то, чтобы поднять уровень народной массы, братски работая заодно съ нею [1])“.

Конечно, постоянное непосредственное общеніе представителей и самихъ правителей съ народомъ очень желательно. Нѣтъ никакого сомнѣнія въ томъ, что разъясненія даваемыя собраніямъ избирателей членами парламента и министерства относительно законопроектовъ, предлагаемыхъ правительствомъ и разрабатываемыхъ парламентской комиссіею, очень полезны и необходимы. Однако главная причина неудовлетворительности условій современныхъ народныхъ голосованій лежитъ не въ уклоненіи членовъ парламента и правительства отъ своихъ новыхъ обязанностей, заключается не въ отсутствіи общенія представителей съ народомъ. Дѣйствительная причина неудовлетворительности современныхъ способовъ референдума совсѣмъ другая.

Дѣло въ томъ, что на пути къ удовлетворительному всеобщему народному обсужденію политическихъ вопросовъ, рѣшаемыхъ посредствомъ референдума, стоятъ гораздо болѣе серьезныя и сильныя препятствія. Эти препятствія суть: настоящее бѣдственное положеніе народныхъ массъ, рабочихъ классовъ. Безграничная и беззастѣнчивая эксплуатація капиталистами неимущаго человѣка, не дающая послѣднему даже времени на размышленіе о своихъ общественныхъ дѣлахъ. Непосильный и изнурительный трудъ, не оставляющій рабочему самаго необходимаго досуга для того, чтобы имѣть возможность воспользоваться своими, добытыми тяжелою борьбою, политическими правами и принять дѣятельное участіе въ предварительномъ совмѣ-

[1]) Hilty—Le Referendum et l'Initiative en Suisse. pp. 480—481.

стномъ обсужденіи вопросовъ, рѣшаемыхъ народнымъ голосованіемъ.

Объ этихъ наиболѣе существенныхъ препятствіяхъ къ дѣйствительному осуществленію народныхъ правъ суровые критики референдума и народной иниціативы молчатъ, молчатъ всегда. Они предпочитаютъ въ данномъ случаѣ молчать по причинамъ весьма понятнымъ, по причинамъ, о которыхъ догадаться весьма не трудно. Они боятся сдѣлать ясной необходимость преобразованія современной экономической жизни и имущественныхъ отношеній съ помощью соціализма, который обезпечитъ всѣмъ гражданамъ одинаковую возможность принимать участіе въ политической жизни.

Но, спрашивается, каково же должно быть отношеніе къ народнымъ правамъ иниціативы, референдума и избранія властей со стороны рабочихъ, до сихъ поръ еще лишенныхъ возможности пользоваться должнымъ образомъ этими правами даже тамъ, гдѣ они уже добыты посредствомъ ихъ собственныхъ усилій и борьбы? Каково должно быть отношеніе сознательнаго и борющагося пролетаріата къ этимъ правамъ, которыя представляютъ собою ту форму обобществленія политической власти, которая въ рукахъ пролетаріата является могучимъ средствомъ его освобожденія?

Казалось бы заранѣе, что отношеніе къ народной иниціативѣ и референдуму со стороны сознательныхъ рабочихъ и истинныхъ выразителей и защитниковъ ихъ интересовъ можетъ быть лишь положительнымъ. Посмотримъ, такъ ли это на самомъ дѣлѣ?

Для рѣшенія этого вопроса я не хотѣлъ бы касаться отдѣльныхъ мнѣній, хотя бы и выдающихся писателей-соціалистовъ; потому что по отношенію къ данному частному вопросу всегда можетъ оказаться спорнымъ, насколько данное особое мнѣніе отдѣльнаго теоретика выражаетъ общее мнѣніе дѣйствительнаго большинства сознательныхъ рабочихъ. Поучительнымъ примѣромъ въ этомъ отношеніи можетъ служить мнѣніе Каутскаго о прямомъ народномъ законодательствѣ, высказанное имъ въ 1893 году.

Предварительно слѣдуетъ замѣтить, что въ комментаріяхъ или толкованіяхъ къ Эрфуртской программѣ (1891 г.), составленныхъ сообща Каутскимъ и Шенланкомъ, о прямомъ народномъ законодательствѣ было сказано слѣдую-

щимъ образомъ: „Политически зрѣлые граждане общежитія, въ которомъ общественная жизнь движется быстрымъ ходомъ, не могутъ однако удовольствоваться возложеніемъ законодательной дѣятельности на выборную корпорацію, не обезпечивъ себѣ средствъ надзора, контроля и возможности вносить поправки. Недостаточно того, чтобы избирательные періоды были коротки. Тѣ, для кого создаются законы, тѣ, кто на себѣ испытываетъ вліяніе парламентскихъ рѣшеній, отвѣчая за нихъ своимъ благосостояніемъ и здоровьемъ, тѣ, кто несетъ на своихъ плечахъ общественныя обязанности— широкія массы народа,—должны получить право голоса, должны получить возможность выражать и проводить свои воззрѣнія. Отъ нихъ должно зависѣть въ конечномъ счетѣ рѣшеніе важныхъ законодательныхъ вопросовъ. Подобно требованію народнаго ополченія (милиціи) и народнаго суда, мы выставляемъ требованіе народнаго законодательства“ [1]).

Въ этихъ словахъ видно ясно вполнѣ опредѣленное и рѣшительно положительное отношеніе къ прямому народному законодательству, которое не ведетъ къ уничтоженію парламента, однако ограничиваетъ его верховную власть и передаетъ ее народу.

Но въ 1893 году Каутскій счелъ необходимымъ выступить противъ сторонниковъ прямого народнаго законодательства, въ особенности же противъ извѣстнаго швейцарскаго соціалдемократа Карла Бюркли, а косвенно и противъ центральнаго органа германской соціалдемократической партіи, противъ Vorwärts'a, который печаталъ на своихъ страницахъ статьи Бюркли въ защиту прямого народнаго законодательства. Въ небольшой работѣ, носящей названіе „Парламентаризмъ и народное законодательство“, Каутскій критикуетъ систему прямого народнаго законодательства, придуманную Риттингаузеномъ еще въ концѣ 40-хъ годовъ. Понятія Риттингаузена конечно устарѣли. Въ этомъ никто не сомнѣвается. Его планы осуществленія прямого народнаго законодательства давно потеряли всякое значеніе. Но тѣмъ не менѣе прямое народное законодательство въ болѣе со-

[1]) К. Каутскій и Б. Шенланкъ. Программа Германской Рабочей Партіи. Привожу по русскому переводу изд. „Молота“ (1906 г.) стр. 49—50. (Послѣднія слова подчеркнуты мною.).

вершенныхъ формахъ проложило себѣ путь въ современномъ обществѣ и съ каждымъ днемъ получаетъ дальнѣйшее распространеніе и пріобрѣтаетъ все большее и большее значеніе. Каутскій боится, что всеобщее народное голосованіе законовъ будетъ способствовать преобладанію деревни надъ городомъ. Но если бы мы захотѣли ни въ какомъ случаѣ не допустить подобнаго преобладанія деревни надъ городомъ въ странѣ, въ которой деревенское населеніе численно преобладаетъ надъ городскимъ, то намъ пришлось бы, на томъ же самомъ основаніи, дѣлать тѣ же самыя возраженія и противъ всеобщаго избирательнаго права. Существенной разницы въ данномъ отношеніи между всеобщимъ голосованіемъ предлагаемыхъ кандидатовъ и всеобщимъ голосованіемъ предлагаемыхъ законовъ нѣтъ никакой. А факты взятые изъ политической жизни Франціи, Бельгіи и другихъ странъ, показываютъ, что всеобщее избирательное право, введенное въ странѣ, въ которой численное преобладаніе принадлежитъ пока еще сельскому населенію, дѣйствительно выражается въ парламентскомъ преобладаніи партіи, поддерживаемой сельскимъ населеніемъ, надъ партіей, поддерживаемой городскими рабочими. Однако никто еще изъ соціалдемократовъ не возражалъ на этомъ основаніи противъ всеобщаго избирательнаго права. Народное голосованіе законовъ, подобно народному голосованію кандидатовъ въ члены парламента, само по себѣ не создаетъ и не можетъ создать никакого преобладанія города надъ деревней, кромѣ того, какое „создается“ и всеобщимъ избирательнымъ правомъ. Подобно всеобщему избирательному праву, право всеобщаго голосованія законовъ и правительственныхъ постановленій лишь обнаруживаетъ и раскрываетъ существующее въ дѣйствительности численное соотношеніе отдѣльныхъ классовъ общества. И это очень хорошо, потому что раскрытыя и уясненныя классовыя отношенія облегчаютъ правильный ходъ классовой борьбы; потому что они уничтожаютъ возможность, хотя бы и пріятныхъ для оптимистическаго воображенія, но вредныхъ для практическаго дѣла, обманчивыхъ надеждъ; потому что они заставляютъ партіи строить всѣ свои политическіе разсчеты на реальной почвѣ существующей дѣйствительности, не преуменьшая и не преувеличивая своихъ силъ.

Но выступая противъ прямого народнаго законодательства или относя его, въ лучшемъ случаѣ, „къ инвентарю государства будущаго“, Каутскій въ то же самое время выступаетъ (въ томъ же 1893 г.) горячимъ сторонникомъ парламентаризма. Онъ объявляетъ „часъ дѣйствительнаго торжества парламентаризма часомъ гибели буржуазіи“. Происходитъ это потому, что Каутскій смотритъ на самодержавіе парламента, какъ на единственную возможную форму диктатуры пролетаріата.

Таково было отношеніе Каутскаго къ парламентаризму и къ прямому народному законодательству въ 1893 году. Но черезъ 10 лѣтъ горькаго парламентскаго опыта представителей западно-европейскаго пролетаріата и гораздо болѣе успѣшной, внѣпарламентской дѣятельности рабочихъ партій, въ 1904 г., послѣ международнаго соціалистическаго конгресса въ Амстердамѣ и жаркихъ споровъ между Бебелемъ и Жоресомъ, по поводу парламентской дѣятельности французскихъ соціалистовъ, Каутскій, повидимому, начинаетъ уже нѣсколько измѣнять свое прежнее черезчуръ оптимистическое отношеніе къ парламентаризму. По крайней мѣрѣ, въ своей новѣйшей работѣ—„Республика и соціалдемократія во Франціи“—Каутскій очень убѣдительно говоритъ о томъ, что „парламентскій образъ правленія вполнѣ соотвѣтствуетъ классовымъ интересамъ буржуазіи“. Въ своей новой работѣ Каутскій уже смотритъ на парламентаризмъ, какъ на наиболѣе удобную политическую форму классоваго господства буржуазіи и называетъ парламентъ „ея излюбленнымъ орудіемъ господства“. Одновременно онъ указываетъ на безпомощность народныхъ массъ по отношенію къ парламенту [1]). Каутскій привѣтствуетъ политическую организацію, начало которой было положено Парижскою Коммуною, путемъ расширенія народнаго самоуправленія, посредствомъ прямого выбора самимъ народомъ общественно-должностныхъ лицъ, чиновниковъ, и наконецъ, посредствомъ подчиненія представителей, членовъ всѣхъ представительныхъ учрежденій, контролю и дисциплинѣ организованнаго народа. Обращая вниманіе на то, что „пролетаріи Западной Европы всегда прида-

---

1) К. Каутскій.—Республика и соціалдемократія во Франціи. Русскій переводъ изд. Алексѣевой, Одесса. 1905. стр. 5, 17, 33, 97 и др.

вали громадное значеніе вопросу о формахъ правленія и приносили величайшія жертвы въ борьбѣ за рѣшеніе этого вопроса", Каутскій уже допускаетъ возможность даже „неожиданнаго наступленія коренныхъ измѣненій формъ правленія" въ Западной Европѣ.

Спрашивается, какъ же относятся къ рѣшенію этого вопроса сами пролетаріи? Какъ относится къ существующимъ формамъ правленія и къ демократической системѣ наиболѣе сознательная часть пролетаріата? Какъ относятся къ этому соціалдемократія и организованные ею рабочіе и ихъ профессіональные союзы и, что наиболѣе важно знать, — какъ относятся къ народной иниціативѣ, референдуму и непосредственному избранію властей соціалдемократическія рабочія партіи различныхъ странъ? Ихъ мнѣніе имѣетъ въ нашихъ глазахъ особо важное значеніе.

Отвѣчая на этотъ вопросъ, всего естественнѣе начать съ общественнаго мнѣнія рабочихъ той страны, для которой народныя права являются не дѣломъ будущаго, не исключительно теоріей, а фактами дѣйствительной, текущей жизни. Слѣдовательно, намъ приходится выяснить раньше всего отношеніе къ этому вопросу со стороны сознательныхъ рабочихъ Швейцаріи и Америки. Но это уже въ значительной степени должно быть ясно изъ предыдущаго описанія развитія народовластія въ Швейцарскомъ союзѣ и Соединенныхъ Штатахъ. Въ обѣихъ странахъ рабочіе союзы, наравнѣ съ соціалистическими организаціями, выступали передовыми бойцами за народныя права. Побѣда цюрихской демократіи, одержанная въ 1869 г. съ помощью соціалистовъ и рабочихъ, почти совпала съ конгрессомъ Международнаго Общества Рабочихъ, созваннаго въ томъ же году въ Базелѣ. Уже на этомъ конгрессѣ Интернаціонала былъ поднятъ вопросъ о необходимости для рабочихъ осуществленія прямого народнаго законодательства съ помощью обязательнаго референдума и народной иниціативы. А на позднѣйшемъ интернаціональномъ соціалистическомъ конгрессѣ въ Цюрихѣ въ 1893 году швейцарскій національный рабочій союзъ Грютли и швейцарская соціалдемократическая партія, сообща съ профессіональными рабочими союзами, представили отъ имени швейцарскаго пролетаріата особую резолюцію, въ которой выяснялась вся необходимость для рабо-

чихъ бороться за достиженіе народныхъ правъ. Этой резолюціи предшествовала слѣдующая мотивировка.

„Принимая во вниманіе, что законъ есть ничто иное, какъ записанные интересы законодателей; считая, что въ дѣлѣ законодательства рѣшающими должны быть интересы всего народа; принимая въ соображеніе то обстоятельство, что представительныя собранія, какъ это показываетъ опытъ, обыкновенно представляютъ скорѣе интересы капиталистовъ, чѣмъ рабочихъ, и издаютъ законы къ выгодѣ капитала и ко вреду рабочихъ; видя, что парламентаризмъ повсюду, гдѣ онъ господствуетъ безраздѣльно, приводитъ къ порчѣ и къ обману народа, и что только путемъ непосредственнаго вмѣшательства народа въ дѣло законодательства народъ можетъ достигнуть сознанія своей силы, что такъ необходимо для освобожденія рабочаго класса, конгрессъ объявляетъ необходимымъ предварительнымъ условіемъ для уничтоженія классоваго господства, чтобы рабочіе классы выступали на защиту прямого народнаго законодательства, какъ могучаго средства политической борьбы, какое даетъ народу право народнаго предложенія (иниціатива) и голосованія законовъ (референдумъ). Все для народа и все самимъ народомъ!“

Интернаціональный конгрессъ принялъ эту резолюцію съ незначительнымъ измѣненіемъ ея внѣшней формы. Въ своемъ окончательномъ видѣ она будетъ приведена ниже.

Въ настоящее время швейцарская соціалдемократическая партія выставляетъ въ своей политической программѣ слѣдующія требованія:

„Пропорціональное представительство. Избраніе законодателей, правителей и судей самимъ народомъ. Обязательный референдумъ. Законодательная иниціатива. Децентрализація союзнаго управленія. Автономія общинъ. Облегченіе подачи голосовъ введеніемъ печатныхъ избирательныхъ записокъ и выставленіе избирательныхъ урнъ также и въ субботу вечеромъ“...

Политическая часть программы бельгійской рабочей партіи выставляетъ подобныя же требованія прямого народнаго законодательства: „право народной иниціативы и референдума въ дѣлахъ общаго законодательства и въ мѣстномъ самоуправленіи, областномъ и общинномъ“.

Эти требованія отсутствуютъ въ старой программѣ (на-

чала 80 гг.) прежней французской „рабочей партіи“. Но современное отношеніе сознательной части французскаго пролетаріата къ народнымъ правамъ дѣлается совершенно яснымъ, какъ изъ обсужденія этихъ вопросовъ на позднѣйшихъ конгрессахъ французскихъ соціалистическихъ партій, такъ и изъ заявленій, дѣлаемыхъ представителями фразцузскаго пролетаріата въ парламентѣ. Такъ въ 1895 году на конгрессѣ аллеманистовъ желательность прямого народнаго законодательства была принята единогласно, при громѣ рукоплесканій. И тогда же Вальянъ, Жоресъ, Шовіеръ, Бодэнъ, Руане и другіе члены соціалистической франціи французскаго парламента выставили въ палатѣ депутатовъ требованіе конституціонной народной иниціативы, референдума и свободы мѣстнаго самоуправленія, наравнѣ съ требованіемъ уничтоженія сената и должности президента.

Политическая программа италіанской соціалистической партіи, принятая въ 1892 г., съ своей стороны выставляетъ требованіе референдума и народной иниціативы.

Тѣ же требованія выставляетъ и англійская соціалдемократія, какъ въ старой, такъ и въ новой своей программѣ.

Готская программа германской соціалдемократической партіи, принятая въ 1875 году, вторымъ основнымъ политическимъ требованіемъ считаетъ „прямое народное законодательство. Рѣшеніе вопросовъ войны и мира самимъ народомъ“. А эрфуртская программа современной германской рабочей партіи высказывается по этому вопросу еще опредѣленнѣе. § 2 настоящей программы германской соціалдемократіи гласитъ: „Прямое народное законодательство посредствомъ права предложенія и отверженія законовъ. Самоопредѣленіе и самоуправленіе народа въ имперіи, въ государствѣ, въ провинціи и общинѣ. Избраніе должностныхъ лицъ народомъ“... Такимъ образомъ современная германская соціалдемократія не только не относитъ прямого народнаго законодательства и другихъ народныхъ правъ къ „инвентарю будущаго общества“, но выставляетъ требованіе ихъ наравнѣ съ требованіемъ распространенія всеобщаго прямого и равнаго избирательнаго права на всѣхъ достигшихъ двадцатилѣтняго возраста.

Правда, въ прежней (гайнфельдской) программѣ австрійской соціалдемократической рабочей партіи не было выста-

влено требованіе этихъ народныхъ правъ. Но новая программа, принятая австрійскою соціалдемократіею въ 1901 году на вѣнскомъ партейтагѣ, уже требуетъ: „прямого народнаго законодательства, права предлагать и отвергать законы. Самоуправленія народа въ государствѣ, въ отдѣльныхъ земляхъ и общинѣ".

Переходя отъ политическихъ программъ отдѣльныхъ соціалдемократическихъ партій къ постановленіямъ международныхъ соціалистическихъ конгрессовъ, мы видимъ то же положительное отношеніе къ демократическимъ правамъ. Цюрихскій конгрессъ 1893 г., какъ это только что было указано, принялъ резолюцію, предложенную швейцарскимъ пролетаріатомъ въ слѣдующей формѣ: „Конгрессъ, чтобы полнѣе обезпечить осуществленіе начала самодержавія народа, высказывается за право народной иниціативы, народнаго референдума и пропорціональнаго представительства".

Лондонскій конгрессъ (1896 г.) распространяетъ это требованіе народныхъ правъ на область мѣстнаго самоуправленія. Постановленіе лондонскаго конгресса выставляетъ на видъ всю необходимость „референдума національнаго и мѣстнаго".

Парижскій конгрессъ (1900 г.) высказывается еще опредѣленнѣе и объявляетъ эти права неотъемлемою принадлежностью (аттрибутомъ) самодержавія народа:

„Считая народъ самодержцемъ и полагая, что прямое народное законодательство составляетъ принадлежность самодержавія народа, конгрессъ провозглашаетъ необходимость обезпечить осуществленіе этого самодержавія народа посредствомъ народныхъ правъ—иниціативы и референдума".

Только что приведенные факты дѣлаютъ вполнѣ яснымъ отношеніе къ демократической системѣ со стороны соціалистовъ и сознательныхъ рабочихъ, выражающихъ политическіе интересы рабочаго класса. Въ глазахъ сознательныхъ рабочихъ народовластіе является вѣрнѣйшимъ политическимъ средствомъ ихъ дѣйствительнаго освобожденія отъ современнаго экономическаго рабства. Вотъ почему вся политическая теорія пролетаріата находитъ себѣ полное выраженіе въ двухъ простыхъ, но многозначущихъ словахъ:

„Самодержавіе народа".

ГЛАВА XIV.

Самодержавіе народа.

Представители либерализма, считающіе право частной собственности въ числѣ „неотъемлемыхъ и священныхъ“ личныхъ правъ, относятся къ самодержавію народа отрицательно; они боятся его соціальнаго значенія.

Многіе изъ наиболѣе видныхъ либеральныхъ писателей не рѣшаются однако открыто отвергать начало самодержавія народа, провозглашенное Великою французскою революціею. Такъ родоначальникъ французскаго либерализма, знаменитый Бенжамэнъ Констанъ, стремится лишь ограничить и предупредить „крайности самодержавія народа“ и „обезвредить“ неизбѣжныя послѣдствія его осуществленія. Бенжамэнъ Констанъ заявляетъ, что „только собственность дѣлаетъ людей способными заниматься политическою дѣятельностью“. Этими словами онъ указываетъ на то, что заниматься должнымъ образомъ общественными дѣлами могутъ только тѣ, которые не обязаны тратить всего своего времени на обезпеченіе своего существованія; только тѣ, которые обладаютъ собственностью въ достаточномъ размѣрѣ для того, чтобы съ помощью приносимыхъ ею доходовъ получать образованіе и досугъ, необходимый для занятія политическими дѣлами. Вмѣстѣ съ этимъ онъ отвергаетъ мысль, что общество должно обезпечить равенство между всѣми своими членами. Конечною цѣлью политическаго общества, по мнѣнію Бенжамэна Констана, должна быть политическая свобода.

Въ самодержавіи народа, какъ оно осуществлялось въ демократическихъ республикахъ классическаго міра древней Греціи, Бенжамэнъ Констанъ видитъ порабощеніе личности общественною властью, порабощеніе народомъ—самодержцемъ отдѣльнаго гражданина въ его частной жизни „У древнихъ“, говоритъ Бенжамэнъ Констанъ, „отдѣльный человѣкъ является обыкновенно самодержцемъ лишь въ общественныхъ дѣлахъ, въ своихъ частныхъ отношеніяхъ онъ рабъ... У народовъ современныхъ индивидуумъ, независимый въ своей личной жизни, даже въ самыхъ свободныхъ государствахъ лишь кажется самодержцемъ“ [1]). Сравнивая свободу древнихъ и свободу современную въ особомъ сочиненіи, написанномъ по этому вопросу, Бенжамэнъ Констанъ утверждаетъ, что дѣйствительное, реальное, фактическое самодержавіе народа несовмѣстимо съ политической свободой. Поэтому онъ предлагаетъ удовлетвориться одною внѣшностью, одною голою, бумажною формулою кажущагося самодержавія народа.

Точно также относится къ самодержавію народа и выдающійся ученикъ Бенжамэна Констана, извѣстный Лабулэ. По примѣру своего учителя, онъ тоже считаетъ своимъ долгомъ посвятить небольшую работу сравненію свободы древнихъ со свободою новѣйшею. И въ этомъ сочиненіи, носящемъ почти тожественное названіе [2]) съ подобнымъ же сочиненіемъ учителя, Лабулэ отстаиваетъ тѣ же „либеральныя“ понятія о несовмѣстимости самодержавія народа съ политическою свободою. Немногимъ отличается отъ этого и отношеніе къ самодержавію народа со стороны нѣкоторыхъ новѣйшихъ представителей господствующей школы французскаго государственнаго права. Они признаютъ самодержавіе народа лишь на словахъ, а на самомъ дѣлѣ они отрицаютъ его, отвергая всѣ средства его осуществленія и отстаивая всѣми силами самодержавіе парламента. Ихъ дѣйствительное отношеніе къ народнымъ правамъ уже выяснено достаточно. Кто противъ даже частичнаго осуществленія демократіи въ видѣ отдѣльныхъ народныхъ правъ, тотъ

---

[1]) Benjamin Constant. De la liberté des anciens comparée à celle des modernes. Paris. 1819. (Oeuvres, t. II, p. 542. Ed. Laboulaye).

[2]) Laboulaye. La liberté antique et la liberté moderne. (1863).

не можетъ быть за полное ея осуществленіе въ формѣ дѣйствительнаго самодержавія народа.

Отношеніе къ самодержавію народа можетъ служить лучшимъ показателемъ дѣйствительнаго отношенія любого человѣка къ демократіи. Въ этомъ отношеніи понятіе о самодержавіи народа можно назвать настоящимъ пробнымъ камнемъ демократа.

Точно также отрицательно относятся къ началу самодержавія народа и либеральные писатели другихъ странъ. Нѣкоторые изъ нихъ проповѣдуютъ придуманную Еллинекомъ спасительную теорію „самообязыванія государства", точнѣе самообязыванія правящихъ классовъ и ихъ правительства, хотя бы и бюрократическаго и стоящаго надъ народомъ. Они считаютъ это утопическое „самообязываніе" стоящаго надъ народомъ классоваго государства вполнѣ достаточною гарантіею для неприкосновенности правъ всѣхъ гражданъ и для обезпеченія политической свободы; и въ то же самое время они рѣшаются настаивать на несовмѣстимости ея съ самодержавіемъ народа. Равнымъ образомъ подчеркиваютъ они и отличія новѣйшей политической свободы отъ свободы древнихъ. Подробное разсмотрѣніе этого обширнаго вопроса выходитъ за предѣлы этой краткой работы. Я намѣренъ разсмотрѣть его въ спеціальномъ изслѣдованіи о развитіи политическаго общества и политическихъ понятій. Здѣсь же мнѣ приходится коснуться этого предмета лишь въ нѣсколькихъ словахъ.

Спрашивается: дѣйствительно ли политическая свобода несовмѣстима съ самодержавіемъ народа, или несовмѣстима съ нимъ свобода, основанная на собственности?

Раньше всего обратимся къ древней Греціи и посмотримъ дѣйствительно ли аѳинскій гражданинъ, бывшій настоящимъ участникомъ самодержавія народа, былъ какимъ то государственнымъ рабомъ во всей своей частной жизни? Если бы это было такъ, то подобное подавленіе личности должно было бы отразиться и на политическихъ понятіяхъ, сложившихся всецѣло подъ вліяніемъ жизни классическаго общества. Его самымъ выдающимся политическимъ писателемъ всѣми признается Аристотель. Въ его геніальныхъ сводныхъ трудахъ, какова его „Политика", общественныя понятія того времени отражаются очень полно. Какъ же

оправдываетъ Аристотель это порабощеніе свободной личности отдѣльнаго гражданина демократическою республикою древности?

Аристотель вовсе не знаетъ такого порабощенія и не признаетъ его условіемъ существованія самодержавія народа въ демократіяхъ. Какъ разъ наоборотъ. Аристотель полагаетъ, что какъ дѣйствительное равенство, такъ и настоящую свободу можно найти лишь въ демократіи, потому что „равенство и свобода могутъ быть достигнуты лишь тамъ, гдѣ всѣ граждане равнымъ образомъ и въ наибольшей степени непосредственно участвуютъ въ управленіи“ [1]).

„Свобода, по утвержденію всѣхъ демократовъ“, говоритъ Аристотель, „является основнымъ началомъ демократіи. Требованіе свободы состоитъ въ томъ, чтобы каждый гражданинъ могъ жить согласно собственному желанію. Это, говорятъ демократы, служитъ показателемъ свободнаго человѣка, все равно, какъ необходимость жить не по своему желанію бываетъ признакомъ раба“. Таково, добавляетъ Аристотель, „второе начало демократіи, изъ котораго вытекаетъ требованіе: если возможно не быть управляемыми вовсе; а если это невозможно, то поочереди то править, то быть управляемыми, что основывается на равенствѣ и совпадаетъ со свободою“ [2]).

Таковы были понятія о свободѣ, выдвинутыя еще древнею демократіею, сторонниками классическаго самодержавія народа. Превзошли ли сторонники теоріи „самообязыванія“ современнаго классоваго государства идеалы политической свободы древней демократіи? Дошли ли современные либеральные писатели до требованія древнихъ демократовъ—„если возможно, не быть управляемыми вовсе, а, если это невозможно, то поочереди то править, то быть управляемыми?“ Имъ ли принадлежитъ идеалъ политической свободы, основанной на равенствѣ, или былъ онъ выдвинутъ современной революціонной демократіей?

Даже въ области идеализаціи закона и „правопорядка“ современные либеральные политическіе писатели не сумѣли превзойти политическую метафизику Аристотеля.

---

[1]) Aristotelis Politica. Edidit Fr. Susemihl. Z (Δ). 4: 2.

[2]) Тамъ же, § 7.

„Тотъ, кто хочетъ, чтобы господствовалъ законъ", говоритъ Аристотель, „тотъ желаетъ, чтобы царствовалъ самъ разумъ; кто же предоставляетъ царствовать человѣку, тотъ прибавляетъ къ власти нѣчто животное, потому что „желаніе есть дикій звѣрь", потому что „страсть извращаетъ умъ правителей, будь они хотя бы самые лучшіе изъ людей; а законъ есть самъ разумъ, освобожденный отъ страстей" [1].

Ложность этой политической метафизики сразу очевидна. Эта идеализація закона совершенно затемняетъ его дѣйствительное значеніе, какъ средства обезпеченія интересовъ законодателя. Но слова Аристотеля тѣмъ не менѣе заслуживаютъ вниманія, потому что они очень хорошо показываютъ, какъ стара идеализація классоваго „правового государства" съ которою носятся современные русскіе либеральные писатели.

Но оставимъ либеральныхъ писателей и посмотримъ, въ чемъ существенномъ отличаются новѣйшіе демократическіе понятія и идеалы отъ древнихъ.

Обратимся снова къ Аристотелю. По понятію этого геніальнаго мыслителя, политейя (πολιτεία) или республика есть совокупность гражданъ. Но это не простая совокупность какихъ-либо случайно собравшихся гражданъ, а развившійся изъ предыдущихъ формъ общежитія, самоуправляющійся политическій союзъ. Словомъ, это—живущее вполнѣ самостоятельною жизнью самоуправляющееся и самоудовлетворяющееся политическое общество или, какъ называетъ его самъ Аристотель, аутаркейя (αὐτάρκεια), автаркія.

Политическій строй или конституцію республики Аристотель, какъ уже было сказано выше, отожествляетъ [2] съ организаціею общественныхъ должностей, которыя граждане распредѣляютъ между собой, согласно общественной силѣ, которою обладаютъ классы участвующіе во власти. Выдвигая на первый планъ верховную правящую власть, господствующую надъ всѣми остальными, Аристотель считаетъ участіе въ ней, равно какъ и участіе въ другихъ властяхъ,— неотъемлемымъ правомъ гражданина.

Гражданиномъ Аристотель называетъ лишь того,

---

[1]) Aristotelis. Politica. Γ. 16:4—5.
[2]) Politica. Z. (Δ) 3:3.

кто непосредственно участвуетъ въ рѣшеніяхъ общественной власти и въ отправленіи правосудія. „Гражданинъ“, говоритъ онъ [1]), „это тотъ, кто участвуетъ въ обсуждающей, рѣшающей и судебной власти“.

Основныя черты демократіи, по опредѣленію Аристотеля, „суть слѣдующія: должностныя лица избираются всѣми и изъ числа всѣхъ. Всѣ должны управлять каждымъ и каждый въ свою очередь всѣми. Назначеніе на всѣ должности, кромѣ тѣхъ, которыя требуютъ спеціальной выучки и искусства, должно производиться посредствомъ жребія. Никакого имущественнаго ценза не должно требоваться при назначеніи на общественныя должности, или допустимъ лишь самый незначительный цензъ. Ни одинъ человѣкъ не долженъ занимать одной и той же должности болѣе двухъ разъ, или не часто... Срокъ для занятія всѣхъ должностей долженъ быть какъ можно болѣе краткій. Всѣ граждане должны имѣть право быть судьями, или судьи, избираемые изъ среды всѣхъ, должны судить всѣ дѣла, или большинство дѣлъ, или по крайней мѣрѣ дѣла наиболѣе крупныя и важныя,— каковы, напримѣръ, дѣла по отчетности, дѣла, касающіяся конституціи...

„Народное собраніе должно имѣть верховную власть во всѣхъ дѣлахъ, а исполнительная власть не должна имѣть верховныхъ полномочій ни въ чемъ, или по крайней мѣрѣ въ весьма немногихъ вопросахъ. Изо всѣхъ учрежденій выборный совѣтъ есть наиболѣе демократическое учрежденіе въ томъ случаѣ, если нѣтъ средствъ оплачивать общественный трудъ всѣхъ гражданъ. Но, если имѣются средства для оплаты (политической дѣятельности) всѣхъ гражданъ, то даже и совѣтъ лишается своей власти, такъ какъ въ этомъ случаѣ народъ рѣшаетъ всѣ дѣла самъ“ [2])...

Въ опредѣленной только что приведенными словами древней формѣ самодержавія народа мы видимъ многія основныя черты новѣйшей демократіи. Въ классическомъ

---

[1]) Тамъ же. Г. 2:1.
[2]) Politica. H (Z) 2: 8—9.

опредѣленіи древней демократіи Аристотелемъ мы видимъ и ограниченіе выборнаго совѣта народнымъ собраніемъ, подобно ограниченію современныхъ парламентовъ народною иниціативою и референдумомъ. Въ опредѣленіи основныхъ чертъ демократической системы древности мы замѣчаемъ и основныя народныя права, выдвинутыя новѣйшей демократіей: прямое народное законодательство и непосредственный выборъ правителей народомъ.

Допущеніе хотя бы и самаго незначительнаго имущественнаго ценза свидѣтельствуетъ о буржуазности древней городской демократической республики, бывшей политически - организованнымъ господствомъ наиболѣе многочисленнаго класса гражданъ, мелкихъ собственниковъ, ремесленниковъ и торговцевъ. Этотъ мелко-буржуазный характеръ древней демократіи ясно чувствуется въ словахъ ея вождя Перикла, обращающагося къ самодержавному аѳинскому народу. Рѣчь Перикла, переданная Ѳукидидомъ, даетъ хорошее представленіе о характерѣ этой демократіи, нѣсколько идеализированной ея вождемъ.

„Насъ справедливо называютъ демократіей“, говорилъ Периклъ своимъ согражданамъ „потому что правленіе находится у насъ въ рукахъ большого числа гражданъ, а не въ рукахъ немногихъ. Но хотя законъ и обезпечиваетъ всѣмъ равную справедливость въ частныхъ столкновеніяхъ другъ съ другомъ, законное притязаніе на личное превосходство мы тоже признаемъ. И когда какой нибудь гражданинъ какимъ нибудь образомъ выдается, его предпочитаютъ при выборахъ на общественную должность. Но это не является его особымъ преимуществомъ, а лишь наградой за заслугу.

„Бѣдность не служитъ у насъ препятствіемъ, и любой человѣкъ, какъ бы ни было низко его происхожденіе, можетъ служить съ пользою своей родинѣ.

„Мы любимъ прекрасное, но остаемся просты въ нашихъ вкусахъ. Мы не развиваемъ своего ума въ ущербъ добродѣтели.

„Богатствомъ мы пользуемся, но не для тщеславія и чванства, а когда его можно употребить съ дѣйствительною пользою для дѣла. Бѣдность не служитъ у насъ униженіемъ,

мы осуждаемъ лишь того, кто ничего не дѣлаетъ, чтобы избѣжать ее.

„Аѳинскій гражданинъ не пренебрегаетъ политическими дѣлами изъ за заботъ о своемъ домашнемъ благополучіи. И даже тѣ изъ насъ, которые заняты торговыми дѣлами, имѣютъ ясныя понятія о политикѣ.

„Только мы одни считаемъ человѣка, который не интересуется общественными дѣлами, далеко не безвреднымъ и совершенно безполезнымъ существомъ. И если немногіе изъ насъ выступаютъ иниціаторами съ какими нибудь новыми предложеніями, зато здравымъ политическимъ смысломъ мы обладаемъ всѣ".

Сродство мелко-буржуазныхъ политическихъ идеаловъ древней демократіи съ новѣйшими настолько сильно, что эти классическіе идеалы являются и до сихъ поръ политическими идеалами въ глазахъ нѣкоторыхъ новѣйшихъ политическихъ писателей. Недаромъ же одинъ изъ нихъ, англичанинъ Поллокъ, зоветъ насъ „назадъ, къ Аристотелю!" Потому что въ его умѣ политическія понятія древней Греціи напоминаютъ намъ обо всемъ, что дѣлаетъ человѣческую жизнь цѣнною въ нашихъ глазахъ, и говорятъ намъ о такой политической жизни, которою дѣйствительно стоитъ жить.

Но если древняя, классическая демократія во многихъ отношеніяхъ имѣетъ безусловно схожія черты съ новѣйшею, то на ряду съ этимъ сродствомъ имѣются и не менѣе существенныя различія. Я не говорю уже о томъ различіи, которое существуетъ между маленькою городскою демократическою республикою и развивающеюся демократіей новѣйшаго времени. Эта послѣдняя распространяется на огромное пространство и готовится охватить цѣлые материки. Я не говорю также о различныхъ формахъ проявленія народовластія: съ одной стороны, въ формѣ первобытнаго народнаго собранія или древняго вѣча, съ другой стороны, въ новѣйшей формѣ выраженія народной воли (иниціатива и референдумъ). Наиболѣе существенное различіе заключается совсѣмъ въ другомъ.

Самый мелкобуржуазный характеръ древней демократіи сильно отличается даже отъ мелкобуржуазнаго народовластія Швейцаріи. Дѣятельное участіе аѳинскихъ гражданъ на народныхъ собраніяхъ, обсуждавшихъ и рѣшавшихъ важнѣй-

шія политическія дѣла демократической республики обезпечивалось двумя условіями. Съ одной стороны граждане классическаго міра пользовались безплатнымъ трудомъ работавшихъ на нихъ рабовъ; а съ другой стороны, за свой трудъ участія на самодержавномъ народномъ собраніи и въ судахъ они получали вознагражденіе изъ казны своей республики. Правда, современные капиталисты и предприниматели въ очень сильной степени пользуются неоплаченнымъ трудомъ рабочихъ; и именно эта неоплаченная часть наемнаго труда экономически порабощенныхъ рабочихъ классовъ какъ разъ и обезпечиваетъ господствующимъ классамъ возможность имѣть досугъ и деньги для того, чтобы заниматься политической дѣятельностью. Но современные бѣдняки и тѣмъ болѣе пролетаріи еще нигдѣ, даже и въ демократической Швейцаріи, не получаютъ справедливаго вознагражденія за то время, которое имъ приходится тратить на совмѣстное обсужденіе политическихъ дѣлъ своей страны и на народныя голосованія. И эта матеріальная необезпеченность обездоленныхъ и наиболѣе многочисленныхъ классовъ является главнѣйшимъ препятствіемъ для дѣйствительнаго, фактическаго осуществленія самодержавія народа въ современномъ обществѣ.

Съ этою истиною должны согласиться всѣ. Впервые ее высказалъ еще тотъ же Аристотель, заявляя въ своей Политикѣ, что для того, чтобы имѣть возможность заниматься политическими дѣлами, необходимо имѣть досугъ. Истинности этого положенія не пробуютъ опровергать и наиболѣе видные представители современной крупной буржуазіи. Одинъ изъ нихъ, извѣстный англійскій политикъ Чемберлэнъ, словно повторяя Аристотеля, говоритъ: „для того, чтобы заниматься въ наши дни политическою дѣятельностью, необходимо имѣть одно изъ двухъ: время или деньги“. Съ этимъ до извѣстной степени согласны и соціалисты, хотя они формулируютъ это иначе. Они считаютъ, что ни дѣйствительная политическая свобода, ни дѣйствительное равенство не могутъ быть основаны на почвѣ существующаго неравенства и капиталистической эксплуатаціи человѣка человѣкомъ. Исходя изъ этого положенія и защищая интересы неимущихъ классовъ, соціалисты требуютъ уничтоженія частной собственности на средства производства, обмѣна и распредѣленія

посредствомъ ихъ обобществленія. Понимая, что это обобществленіе можетъ быть произведено лишь властью народа, они ставятъ условіемъ его осуществленія достиженіе народовластія, самодержавія народа, которое, въ ихъ глазахъ, въ развитыхъ капиталистическихъ странахъ, въ родѣ Англіи, естественно совпадаетъ съ политическимъ господствомъ или диктатурою пролетаріата. Такимъ образомъ достиженіе народныхъ правъ и демократической системы становится средствомъ освобожденія пролетаріата. И именно это обстоятельство и заставляетъ всѣхъ сторонниковъ буржуазной политической свободы, основанной на собственности, говорить о несовмѣстимости съ этою свободою самодержавія народа, съ помощью котораго соціалисты хотятъ уничтожить такое „священнѣйшее“ и „неотъемлемое“ право личности, какъ право частной собственности на орудія общественнаго труда.

Все это дѣлаетъ вполнѣ понятною ту неразрывную органическую связь, какая существуетъ между соціализмомъ и демократическою системою. Они взаимно обусловливаютъ другъ друга. Безъ достиженія самодержавія народа соціализмъ невозможенъ. Безъ соціализма самодержавіе народа не можетъ быть фактическимъ самодержавіемъ трудящихся. Въ этой взаимообусловленности демократизма и соціализма заключается весь внутренній смыслъ, вся сущность соціалдемократизма. Онъ является сліяніемъ воедино этихъ двухъ началъ, безъ которыхъ уничтоженіе существующаго экономическаго рабства невозможно. Вотъ почему въ программахъ всѣхъ соціалдемократическихъ рабочихъ партій Западной Европы народныя права иниціативы, референдума и избранія властей выставляются основными политическими требованіями пролетаріата.

Референдумъ, народная иниціатива и избраніе властей народомъ не уничтожаютъ парламента, но лишаютъ его его прежняго исключительнаго и неограниченнаго господства. Благодаря переходу верховной рѣшающей власти въ руки самого народа, исчезаетъ не парламентъ, а лишь самодержавіе парламента а вмѣстѣ съ нимъ и отрицательныя стороны парламентаризма. Съ установленіемъ самодержавія народа, парламентъ продолжаетъ свое существованіе; но это высшее представительное собраніе ограничивается во

власти и превращается въ особую народную комиссію для подготовки и выработки законопроектовъ, предлагаемыхъ на утвержденіе народа—самодержца. Парламентъ начинаетъ существовать въ видѣ ближайшаго и необходимѣйшаго помощника народа въ дѣлѣ законодательства и управленія. Члены парламента изъ прежнихъ повелителей превращаются въ настоящихъ совѣтниковъ народа.

Народъ начинаетъ самъ управлять своей страной. Онъ законодательствуетъ какъ непосредственно, такъ и съ помощью парламента. Онъ правитъ какъ непосредственно, такъ и съ помощью избираемыхъ властей, въ лицѣ которыхъ представительство народа продолжаетъ свое существованіе. Демократическая республика не обходится безъ представительства, но оно существуетъ въ ней въ лицѣ исполнителей народной воли и проявляется главнымъ образомъ во внѣшнихъ сношеніяхъ народа.

Идея раздѣленія властей получаетъ наконецъ свое правильное примѣненіе. Вся власть исходитъ непосредственно отъ самодержавнаго народа, который самъ избираетъ и своихъ совѣтниковъ, вырабатывающихъ законопроекты, и правителей, исполнителей рѣшеній его воли, и судей. Судебная и исполнительная власти наконецъ въ дѣйствительности становятся независимыми другъ отъ друга. Раздѣленіе властей осуществляется на самомъ дѣлѣ.

Демократическая система проникаетъ все политическое общество снизу доверху и сверху донизу. Прямое самоуправленіе народа въ республикѣ, въ отдѣльной ея области и въ ея мельчайшей общественной единицѣ, въ общинѣ, повсюду получаетъ одинаково полное выраженіе. Весь народъ рѣшаетъ всѣ политическія дѣла, которыя касаются всей совокупности гражданъ Населеніе каждой области рѣшаетъ тѣ дѣла, которыя касаются лишь данной области. Община рѣшаетъ тѣ дѣла, которыя касаются только ея. Личность каждаго отдѣльнаго человѣка становится равнымъ образомъ свободной и самостоятельной въ рѣшеніи тѣхъ дѣлъ, которыя касаются лишь ея одной. Таково требованіе демократіи, основанной на свободѣ. Ея идеаломъ является не анархія, а организованное самодержавіе народа, полное самоуправленіе гражданъ, обезпечивающее всѣмъ полную человѣческую жизнь. Не анархія, а

автархія! Вотъ что должно быть политическимъ идеаломъ современнаго общества и современной демократіи.

Политическіе идеалы новѣйшей демократіи ни въ какомъ случаѣ не могутъ уступать идеаламъ классической демократіи, которая уже не признавала противопоставленія народу государства, отдѣляемаго отъ народа и стоящаго надъ народомъ. Согласно древнимъ демократическимъ идеаламъ:

Политическое общество есть самоуправленіе народа, демократическая республика или дѣло народа, организація народовластія, самодержавія народа.

Гражданинъ есть непосредственный участникъ этого народнаго самодержавія, участникъ организованной народной воли и той верховной обсуждающей, рѣшающей, судебной и правительственной власти, которая приводитъ въ исполненіе эту политическую волю.

Идеалъ политическаго общества — прямое и полное самоуправленіе народа, основанное на равенствѣ и совпадающее съ личною свободою.

Политическій идеалъ гражданина—поочередно то править, то быть управляемымъ.

Личный идеалъ — жизнедѣятельность, направленная къ осуществленію нравственно-прекраснаго.

Таковы были политическіе идеалы, выдвинутые еще классическою демократіею. Но новѣйшая, соціалистическая демократія, отвергающая современное классовое государство, уже не удовлетворяется только одними демократическими идеалами. Въ ея глазахъ демократизмъ неразрывно связывается съ соціализмомъ, и на народовластіе она смотритъ, какъ на политическое средство освобожденія труда.

Истинное назначеніе политическаго общества въ формѣ соціалистической республики есть обезпеченіе всѣмъ гражданамъ всѣхъ жизненныхъ потребностей, обезпеченіе имъ всѣхъ правъ человѣка и гражданина.

Смыслъ существованія—полная человѣческая жизнь.